CANADA, SOUTHERN AFRICA, AND THE 1990s

NOURISHING THE ROOTS OF DEMOCRACY

Standing Committee on External Affairs and International Trade

Sub–Committee on Development and Human Rights

Walter McLean, P.C., M.P.
Chairman of the Sub-Committee

June 1992

MAP NO. 3654 UNITED NATIONS
OCTOBER 1991

The boundaries and names shown on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations

CANADA, SOUTHERN AFRICA, AND THE 1990s

NOURISHING THE ROOTS OF DEMOCRACY

Standing Committee on External Affairs and International Trade

Sub–Committee on Development and Human Rights

Walter McLean, P.C., M.P.
Chairman of the Sub-Committee

June 1992

93-00896/

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 27

Chairperson: Walter McLean

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 27

Président: Walter McLean

Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub-Committee on

Development and Human Rights

of the Standing Committee on External Affairs and International Trade

Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité du

Développement et des Droits de la personne

du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), consideration of a draft report on South and Southern Africa

INCLUDING:

The First Report to the House

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, étude de l'ébauche de rapport concernant l'Afrique du Sud et l'Afrique australe

Y COMPRIS:

Le Premier Rapport à la Chambre

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

25093-1

SUB-COMMITTEE ON DEVELOPMENT AND HUMAN RIGHTS OF THE STANDING COMMITTEE ON EXTERNAL AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

Chairperson: Walter McLean

Members

Girve Fretz
Beryl Gaffney
André Harvey
Peter McCreath
Svend Robinson
Christine Stewart

(Quorum 4)

Ellen Savage

Clerk of the Sub-Committee

Other Members of Parliament participating in the sutdy on South and Southern Africa:

John Brewin
Douglas Fee
Louise Feltham
Stan Hovdebo

SOUS-COMITÉ DU DÉVELOPPEMENT ET DES DROITS DE LA PERSONNE DU COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR

Président: Walter McLean

Membres

Girve Fretz
Beryl Gaffney
André Harvey
Peter McCreath
Svend Robinson
Christine Stewart

(Quorum 4)

La greffière du Sous-comité

Ellen Savage

Autres Membres du Parlement ayant participé à l'étude sur l'Afrique du Sud et l'Afrique australe:

John Brewin
Douglas Fee
Louise Feltham
Stan Hovdebo

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group – Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada – Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MEMBERS OF THE SUB–COMMITTEE

Walter McLean, P.C., M.P.
(P.C. — Waterloo, Ontario)
Chairman

Girve Fretz, M.P.
(P.C. — Erie, Ontario

Beryl Gaffney, M.P.
(Lib. — Nepean, Ontario

André Harvey, M.P.
(P.C. — Chicoutimi, Québec)

Christine Stewart, M.P.
Lib. — Northumberland, Ontario)

Peter McCreath, M.P.
(P.C. — South Shore, Nova Scotia)

Stan Howdebo, M.P.
(N.D.P. — Saskatoon–Humboldt, Saskatchewan

Report to the Standing Committee on External Affairs and International Trade

The Sub–Committee on Development and Human Rights of the Standing Committee on External Affairs and International Trade as the honour to present its

FIRST REPORT

In accordance with its general mandate under Standing Order 108(2), the Sub–Committee on Development and Human Rights of the Standing Committee on External Affairs and International Trade has examined the subject of South and Southern Africa. The Sub–Committee has heard evidence from a range of experts witnesses and reports its findings and recommendations.

CHAIRMAN'S FOREWORD

June 15, 1992

This first report of the Sub-Committee on Development and Human Rights was inspired by the staunch support of Canadians for the struggle against apartheid, and the events unfolding in South and Southern Africa. We are deeply concerned that the international community's efforts to encourage democracy and human rights will lose momentum with the recent end of "legal" apartheid, and the ongoing constitutional negotiations in South Africa.

We affirm that there is reason for hope in the region. But optimism should not be misplaced. Apartheid's legal collapse movement toward pluralism throughout the region, and heightened peace and security in many Southern African states are encouraging first steps toward regional transformation. We believe lasting change must go much further.

Our report indicates that there are many troubling and enduring political, economic, and social legacies of apartheid. These urgently need the attention of Southern African citizens and their global partners. The Sub-Committee, therefore, urges Canada to continue to show strong leadership on Southern African issues. The focus of Canadian assistance should be on: (a) economic development, (b) growth in human resource capacity, and (c) reinforcing civil society. The Sub-Committee proposes a number of specific recommendations to help ensure sustained Canadian interest and involvement through the 1990s. The seeds of democracy have been planted; the challenge is now to nourish its roots.

There is a unique legacy of goodwill in Southern Africa toward Canada. Our efforts in the 1990s can build on this legacy. To reduce our support and presence now risks betraying the energy and efforts of millions of Canadians who mobilized public support for the struggle against apartheid. But, most importantly, to turn our attention away from Southern Africa puts at risk the hopes of the region for the full and comprehensive benefits of democracy.

ACKNOWLEDGEMENTS

The genesis of this Sub-Committee on Development and Human Rights, and the work on its initial report, owe much to the combined efforts and interests of all three political parties, and the valued research staff at the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade, Bob Miller and Karen McBride. Mention must also be made of the contribution of Svend Robinson, M.P. (NDP—Burnaby—Kingsway, British Columbia). Throughout the last eight months, we have benefited from the contribution and cooperation of CIDA and the Department of External Affairs. As always, appreciation also goes to the many helpful House of Commons staff, including our Clerk, Ellen Savage. Final thanks are given to our witnesses — many of whom are from Southern Africa or spent extensive time in the region — without whom there would be no report.

Table of Contents

NOURISHING THE ROOTS OF DEMOCRACY 1
INTRODUCTION 1
The abiding Canadian interest 2

PART I – THE CHALLENGE OF ENDING APARTHEID 5
First steps toward reform 5
Tentative constitutional change 5
Sanctions 7
Violence 7

PART II – THE CHALLENGES OF ENDURING CHANGE 9
Deeper challenges to democracy 9
Struggling for justice in South Africa 10
Rebuilding the region 12
Reintegrating South Africa 15

PART III – POLICY DIRECTIONS AND PRIORITIES IN THE 1990s 17
Economic development 18
Human resource development 19
Civil society 20

CONCLUSION: SUSTAINING CANADIAN MOMENTUM 22

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS 25
IMMEDIATE CONCERNS 25
DIRECTIONS FOR CANADIAN POLICY IN THE NINETIES 25
Economic Development 25
Human Resource Development 26
Civil Society 26
SUSTAINING CANADIAN MOMENTUM 27

APPENDIX A – LIST OF WITNESSES 29

CANADA, SOUTHERN AFRICA, AND THE NINETIES

NOURISHING THE ROOTS OF DEMOCRACY

"Among the great political transitions of this decade, the crumbling of apartheid in South Africa ranks as one of the most stunning."[1]

INTRODUCTION

Events in South Africa have triggered worldwide attention. There is a widespread belief that the country has passed through a watershed in its history. Apartheid opponents' hope is that recent reforms are irreversible, and that democracy in South Africa will be a crucial element in rejuvenation throughout the region. The Sub-Committee on Development and Human Rights is compelled by Canada's staunch support for the struggle against apartheid to assess the changing situation in South and Southern Africa to determine if this hope is well-founded.

This growing regional momentum is set against a backdrop of pivotal changes on the international scene. The end of the Cold War marked the beginning of a climate of hope in many parts of the world. Democracy is enjoying an inspiring resurgence of popularity, but it also faces a multitude of challenges.

Recent history has also witnessed an increased marginalization of Africa as a whole, and mounting problems on the continent, including cyclical famine and drought. Despite the unprecedented existence of the United Nations Programme of Action for African Economic Recovery and Development (UN-PAAERD) from 1986-1990, economic and social conditions actually worsened over the past five years. UN-PAAERD represented an agreement which required African countries to put structural adjustment programmes in place in return for increased financial assistance from wealthier nations, but this commitment to Africa was weakened by global recession and growing needs elsewhere. This precedent raises the question of whether at the very time meaningful change is possible in Southern Africa, the attention of the world community will turn toward other challenges to development and democracy.

Members of the Sub-Committee believe that this must not happen. The struggle against apartheid, Canada's major purpose in the region, is entering a new and hopefully constructive era, one which presents us with a unique opportunity to build on the promising regional momentum being released by apartheid's weakening. Whereas the focus of international attention over the past generation has been forcing the hand of constitutional reform in South

[1] Pauline Baker, "South Africa: Old Myths and New Realities," in *Current History*, (May 1991), p. 197.

Africa, the task now shifts to securing lasting political, economic, and social change throughout the region. Having planted the seeds of democracy, the challenge is now to nourish its roots.

The abiding Canadian interest

The purpose of this report is therefore to review the human rights, political, and economic developments in South and Southern Africa in order to help determine an appropriate Canadian response to a fluid situation filled with hope and dilemmas. The principal question facing Canadians is with victory against legal and constitutional apartheid close at hand, does our interest in the region diminish? Have we achieved our objectives? Clearly the answer is no.

The Sub-Committee believes there is an abiding Canadian interest in close relations with South and Southern Africa. To scale back our involvement because of the legal collapse of apartheid and ongoing constitutional negotiations risks betraying the energy and efforts of millions of Canadians who mobilized this country for the struggle, and the investment of Canada's talent and resources. But most importantly, abandoning the struggle means betraying the hopes of the region for the benefits of democracy in the fullest sense of the word.

Canada occupies a unique role in Africa as a whole. A member of the Commonwealth and La Francophonie, and a country without colonial ties to the continent, Canada is a distinctive and trusted player in African development. But these characteristics are all the more evident in the case of Southern Africa, where Canada has earned a great deal of respect among Southern Africans for its leadership within the Commonwealth and the United Nations in the struggle against apartheid. Equally important has been Canada's determined support of the front-line states in our common cause, both bilaterally and through the Southern Africa Development Coordination Conference (SADCC). Partnerships between Canadians and Southern Africans have also flourished at the non-governmental level, linking the grassroots of the different societies. And the overall result of this Canadian action has been a relationship with Southern Africans based on confidence. Now they value our commitment as a partner for change. Canada must help the region seize the momentum of transformation and rebuild.

In turn, Canada has an opportunity to build on this legacy of goodwill to advance its own fundamental foreign policy objectives. Chief among these objectives is support for democratic development and human rights, and in this area of policy, there is a large reservoir of public knowledge and support for our commitment to the black majority in South Africa. Canadians expect our long involvement in the struggle against apartheid to produce tangible results, results that our study shows are far from secure.

Continuing involvement in Southern Africa ensures that Canada's voice is heard on the crucial issue of promoting peace and regional cooperation. In an era of intense interdependence, security threats in any one region can easily have a global impact, and Canada would not be insulated from the resulting instability. Enhancing our involvement also

gives Canada the chance to forge even stronger ties with states of the region through a number of means, including mutually-beneficial trade linkages. These ties can heighten the region's steadiness and promote peace.

Finally, continuing to champion the Southern African cause will allow Canada to build on its established leadership role on these issues in the United Nations and the Commonwealth. Southern Africa is a region that has called for more pro-active international intervention, presenting an opportunity to advance multilateralism.

Like no other region, Southern Africa is the embodiment of Canada's foreign policy interests; like no other region on the continent, Southern Africa is poised to be a success story. It has all the building-blocks. Canadians can share in true and lasting success against apartheid by helping to create and reinforce new pillars of the region's system: democracy, human rights, and economic development, objectives that correspond to Canadian goals.

PART I

THE CHALLENGE OF ENDING APARTHEID

South Africa's racist policy of apartheid has been an enduring focus of international condemnation and, tragically, a major force shaping the region. This international outrage has been expressed most forcefully through the United Nations and the Commonwealth; their package of arms, trade, financial, and cultural embargoes against the South African regime hit a peak of support in the mid-1980s. The aim was simple: to pressure the government of South Africa to enter into negotiations with the black majority.

Canada was among the most vocal opponents of apartheid, raising its voice on the issue of this institutional abuse of human rights with white South Africans, and with Canada's allies in the G-7, La Francophonie, the United Nations, and the Commonwealth. Canadian leadership has been widely seen as instrumental in bolstering support for a strong sanctions policy on the part of the Commonwealth, an arena that has sustained a keen sense of energy for the struggle against apartheid, particularly given the horrendous impact of South African policies on many Commonwealth members on the "front-line".

Now this international momentum of pressure and support for change is poised to come up against its greatest challenge: partial victory. The expectations of the black majority in South Africa and of the region hang in the balance.

First steps toward reform

In February, 1990, South African President F.W. De Klerk started the country on the path of reform when he announced the release from prison of African National Congress (ANC) deputy president Nelson Mandela and other political prisoners[2], and legalized anti-apartheid opposition in South Africa. The image of Mr. Mandela walking out of prison after 27 years is imprinted on many memories.

A year later, Mr. De Klerk opened a new session of South Africa's parliament with the bold announcement that the three remaining "pillars" of apartheid law, the *Land Act*, the *Group Areas Act*, and the *Population Registration Act*, would be repealed by his government, a promise that has been fulfilled, marking the end of "legal" apartheid in South Africa.

Tentative constitutional change

This legal end to apartheid was an important first step, but a more meaningful dismantling of the system must take place in other areas, including on the constitutional front. During this period of change, a political mechanism for continued transformation, the

[2] There is still some controversy as to whether all political prisoners have been released. The Human Rights Commission, a non-governmental monitoring organization based in Johannesburg, claims that 395 political prisoners are still being held.

Convention for a Democratic South Africa (CODESA) was established. A negotiating forum of some 19 organizations, including all centrist political parties, CODESA was launched amidst high hopes on December 20, 1991. Its major objectives are to reach agreement on general constitutional principles and on the process of constitution-making itself, and to devise appropriate transitional mechanisms for governing the country.

Reports on CODESA's progress fluctuate between elation and despair. Particularly disturbing to us are the criticisms of the negotiations raised by South African women's groups. They point to the fact that fewer than 7 per cent of the some 400 politicians at CODESA are women, and that no women sit on the influential CODESA management committee. Understandably, South African women believe that they have virtually no voice in the debate over their country's future. [3]

Nevertheless, most media reports overlook this problem, and generally leave the impression that the major parties to the negotiations will be able to secure an agreement. This speculation was bolstered by the positive outcome of a whites-only referendum held on March 17 of this year. White South Africans were asked if they supported "the continuation of the reform process which the State President began on February 2, 1990, and which is aimed at a new constitution through negotiations". Sixty-nine per cent responded favourably.[4]

Despite these positive signals, Sub-Committee members were repeatedly warned that the changes in South Africa over the past few years alone do not warrant the degree of optimism often expressed by the international community. Though significant, what has been accomplished by repealing discriminatory laws and establishing CODESA is simply a means to the end of democratic and non-racial rule in South Africa. The process and implementation of practical change will be long, arduous, and wrought with difficulties.

Primary among the divergent views of the governing National Party and its principal negotiating partner, the ANC, is the issue of an "ethnic veto". Whereas the ANC supports enshrining a bill of rights in a new constitution to protect individuals of all races, the National Party of President De Klerk favours a new constitutional system featuring "checks and balances", and power-sharing mechanisms. In the opinion of the majority of the witnesses before the Sub-Committee, these features threaten to undermine the very goal of a non-racial democracy by effectively giving the white minority a veto over any reform program of a black-majority government. As the focus of negotiations falls increasingly on these substantive issues of power, in the words of Professor Dan O'Meara, "the major actors in the process are coming closer and closer and closer together to their respective edges of a very narrow but very deep chasm."[5]

---

[3] *Globe and Mail*, May 27, 1992.

[4] It is important to note that some of our witnesses questioned President De Klerk's objectives in calling for the referendum. Professor Dan O'Meara argued that reducing the influence of the Conservative Party and the security forces were his principal goals. (*Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue 15:35).

[5] *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue 15:39.

It is this image that we would urge Canadians to recall when they think of events in South Africa. Numerous political difficulties must still be overcome in bringing the process of democratic change in South Africa to fruition. Canada must continue to make effective use of its positive and negative leverage, "carrots and sticks", to facilitate a successful outcome to the constitutional end-game.

Positive Canadian initiatives can strengthen CODESA generally by providing technical and administrative support for the negotiations. But Canadian assistance at this crucial phase should also focus more decidedly on providing human resource support to the parties representing the black majority. Canada's "Dialogue Fund", administered through our embassy in South Africa, has undertaken these types of initiatives in the past, and we urge that more be done. Over the coming months, measures aimed at levelling the constitutional playing field in South Africa are appropriate and timely interventions. Therefore, **the Sub-Committee recommends that Canada augment the assistance and expertise provided to parties representing the black majority and women in CODESA as a positive step toward democracy.**

Sanctions

Using "sticks" as incentives for change means continuing Canada's policy of sanctions against South Africa. While we acknowledge that some groups advocate lifting all sanctions in order to promote economic growth in South Africa and avoid disadvantaging Canadian business, members of the Sub-Committee believe that Canada and like-minded countries must maintain meaningful pressure on the South African government in order to hasten movement through potential constitutional quagmires.

We applaud the cautious and measured "programmed management approach" to sanctions adopted by Commonwealth Heads of Government in October, 1991. The approach clearly links further change on the application of sanctions to concrete, practical steps toward ending constitutional apartheid.[6] Accordingly, **the Sub-Committee recommends that Canada follow the Commonwealth guidelines set down in the "programmed management approach", and that Canadian diplomatic energy work toward sustaining international pressure on the South African regime.**

Violence

Peaceful change cannot be achieved in a climate of brutality. We are deeply concerned at the desperate situation of escalating inter-group violence in South Africa, and disturbed by recurring reports of the state's and ultra-right white groups' role in fomenting or perpetrating this violence. The South African justice system also leaves the impression of being unwilling

[6] It stipulates that trade and investment measures should be lifted only when transitional governing mechanisms are agreed upon, that financial sanctions should be removed only when agreement on the text of a new democratic constitution is reached (unless a contrary recommendation is made by CODESA or an interim government), and finally, that the arms embargo applied by the United Nations and supported by Commonwealth measures should remain intact until a new post-apartheid government is firmly established in South Africa.

to send a strong signal to those involved in the violence about the seriousness of their crimes. Recent reports of the early release from prison of two policemen convicted of murder and attempted murder, and the revelation of state involvement in the 1985 murder of prominent anti-apartheid activist Matthew Goniwe and his colleagues create a perception of indemnity for human rights violators.[7]

It is not only human lives at stake. As the groups and individuals consulted in the study repeatedly pointed out, all the positive, hard-fought gains in dismantling apartheid are jeopardized by the chaos, chaos that plays into the hands of opponents of reform. Beyers Naudé, a prominent leader of the anti-apartheid movement spoke before the Sub-Committee of the urgent need for international involvement if this violence is to subside:

> It is our conviction, and that conviction grows more and more, that unless there is international monitoring of violence in South Africa, demanded or requested by the Commonwealth or the United Nations, we will not have any meaningful process toward successful negotiation in our country. The International Commission of Jurists, in their investigation into violence in Natal last year, suggested that this should take place. In light of what is happening in South Africa, I would make an urgent plea that for the sake of creating a climate of peace in South Africa, the possibility of meaningful progress, that very serious attention should be given to this.[8]

We believe that Canada can and should actively promote confidence-building measures to deal with the immediate threat of violence, and with its legacy of fear and distrust in a post-apartheid era. Accordingly, **the Sub-Committee recommends that Canada use its good offices in South Africa, the United Nations, the Commonwealth, and elsewhere to strongly encourage the presence of third party observers in conflict areas of South Africa. Upon the establishment of an acceptable interim government, the Sub-Committee also recommends that Canada offer to cooperate with the South African police and military by discussing the training procedures and experiences of Canadian police forces, the RCMP, and the peacekeeping training of the Canadian military.** These types of activities have already begun. The Southern Africa Education Trust Fund is sponsoring research, and in conjunction with the Halton Regional Police in Ontario, has explored the feasibility of providing community-based training programs to the South African police. Two senior South African police officials also visited Canada in early May of this year to discuss community policing approaches and the "911" emergency system with the RCMP and Canadian police forces across the country. The Sub-Committee believes that these are encouraging first steps.

---

[7] Khetani Shange, a KwaZulu policeman was released on parole in February of this year after serving just nine months of a 27-year sentence; earlier this year, South African Police Constable Thulani Philip Choeni was released after serving 17 months of an 18-year jail term. On May 8, 1992, the *New Nation* published a secret "Signal Message" that linked a former member of the State Security Council and one of the country's presently most senior generals, C.P. van der Westhuizen, to the 1985 murder. State President F.W. de Klerk has ordered that the inquest into the deaths be re-opened, and stated in Parliament that at no stage did either the State Security Council or the Cabinet plan any misdeeds or contraventions of the law at meetings attended by him or any of his colleagues.

[8] *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue 21:7.

PART II

THE CHALLENGES OF ENDURING CHANGE

Looking beyond these immediate concerns for holding the ground gained in this battle, Canadians must be aware of the abiding political, economic, and social legacies of apartheid for the black majority in South Africa and for the front-line states. They point to a deeper agenda in the effort to throw off apartheid's chains and unlock regional dynamism.

Deeper challenges to democracy

It is hard to exaggerate the human and economic disaster of apartheid. And unfortunately, despite the desire of some members of the international community and media to accept reform as a *fait accompli*, the Sub-Committee believes otherwise. On balance, even though the legal and political pillars of apartheid are falling, change in South Africa and in the region remains largely superficial. The challenge for Southern Africans in the coming decades in overcoming these legacies is ensuring that democracy, respect for human rights and economic transformation go forward together. The imperative for the region's partners is to recognize the interconnectedness of these strands of the social fabric in looking for new avenues for promoting democratic development.

Not all the news is bad, however. There is concrete reason for hope. In spite of these horrific legacies, the winding down of South African aggression and destabilization has already ushered in a measure of renewed peace and security. Namibia finally gained independence on March 21, 1990, and a democratic government was chosen in free and fair elections. The government has emphasized national reconciliation, particularly between SWAPO (South West Africa People's Organization) and the formerly pro-South African DTA (Democratic Turnhalle Alliance).

In Angola, the May 1991 peace accord (and the subsequent departure of the last Cuban soldiers from Angolan territory) has led to the establishment of a more democratic regime. Opposition parties now operate openly in this former Marxist-Leninist state, including the former rebel group, UNITA. Multiparty elections are scheduled for the fall of 1992 under UN supervision, but it should be noted that some observers expect delays in this timetable. Meanwhile, Angola has to implement an intricate demobilization process with the help of the UN, and we were struck by the worrisome potential for destablization as this process unfolds. **The Sub-Committee therefore recommends that Canada augment its support for the demobilization process, ensure that there are sufficient observers for the scheduled election, and continue to support the efforts of Canadian NGOs working with partners in Angola.**

There has also been a blossoming of another kind. Civil society, peoples' involvement in their own political development at the grassroots, is gaining new strength. Members were given a measure of this phenomenon by regional leaders. Dr. Simbarashi Herbert Stanley

Makoni, Executive Secretary of the Southern Africa Development Coordination Conference (SADCC), noted the "greater opening up of the political systems"[9] generally, though at different stages in different countries. The Hon. Peter S. Mmusi, Chairman of the SADCC Council of Ministers and Vice-President of Botswana, reported,

> We are talking of democracy in the various countries. We have a typical example of what has happened recently in Zambia, where there were multi-party elections . . . In all our countries, even where it has not really started working, there are discussions on these matters and we believe that is the way we are going within our region.[10]

A change of seas is underway. With successes on the constitutional front close at hand, attention must now turn to building on other fundamental requirements of democratic change in order to fully harness the energy and resources being released by apartheid's weakening. And in the medium-term, the most formidable foes to continued democratic development will be economic stagnation and economic disparities. As testimony given by Professor Douglas Anglin so poignantly stressed, "democratic constitutions cannot take root in an economic wasteland" [11]

Struggling for justice in South Africa

Black South Africans have been adversely affected by the systemic racism on a number of fronts, racism that has produced the most extreme societal inequalities in the world. Housing is inequitably distributed, with more than seven million urban dwellers living in shanty-towns. Land reform is a pressing concern. Before the repeal of the *Land Acts* last year, blacks were permitted to own land in only 13 per cent of the country (the "homelands"), and much of this has become environmentally damaged through overgrazing and erosion. With black South Africans (three-quarters of the population) earning just one–quarter of a declining national income, and with the unemployment rate now at over 40 per cent, few will automatically benefit from less systemic discrimination.[12]

Another enduring legacy of apartheid, but one which is of particular concern to the Sub-Committee, is the loss of human potential resulting from grossly unequal systems of education for black and white South African children and youths. In 1985, educational spending per person for the African population was just one-fifth the level for whites.[13] More disturbing still, approximately a fifth of South Africans over the age of 16 have never been to school. We fear that an entire generation of young blacks, denied the opportunities stemming from education and training, will be unable to better their quality of life or to play a role in rebuilding society; we believe that intense frustration over countless social and economic disparities can only fuel the violence if expectations remain unaddressed. As Pierre Beaudet

---

[9] *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue 7:10.

[10] *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue 7:6.

[11] *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue 15:10.

[12] UN Africa Recovery Brief No. 4 (December 1991), p. 4.

[13] *Ibid.*

from *le Centre d'information et de documentation sur le Mozambique et l'Afrique australe* noted, "many people, . . .without wanting to be prophets of doom, say that it is five minutes to midnight in South Africa."[14]

In South Africa, there is a moral imperative to seek means of improving the quality of life for millions of blacks who have been left in poverty by past racist policies. The gross disparities resulting from the apartheid system outlined above will require, in Professor Gerry Helleiner's estimation, "one of the most major structural adjustments, using the term appropriately, of any likely to be attempted in the next few years, including eastern Europe."[15] But the implications of this enormous structural crisis pose a whole set of policy dilemmas for a future democratic government.

On the one hand, economic restructuring and redistribution of resources between the white and black communities are seen by many analysts as politically and ethically necessary for change to endure. On the other hand, many commentators maintain that any large-scale attempt to redistribute wealth among the black and white communities in South Africa in a short span of time would be self-defeating, wrecking the economy and undermining the basis for wealth creation in the future. This school-of-thought believes that the most promising engine for change in South Africa and in the entire region will be economic growth in the Republic, but many analysts and ANC representatives themselves question this assumption.

Nevertheless, the ANC also recognizes that economic growth is absolutely central to a promising future in South Africa. Its past policy calling for nationalization is being re-examined given the collapse of centrally-planned economies of Eastern Europe and the former Soviet Union. Nelson Mandela now emphasizes that the ANC is not ideologically wedded to this path. "Optimally," he states, "we envision a mixed economy where state intervention is no greater than in Italy, France or Germany".[16]

Obviously, however, the ANC remains deeply concerned over the radical maldistribution of wealth in a country it may soon be governing. Particularly troublesome to the party is the fact that 87 per cent of the land and 90 per cent of all industrial property are owned by whites. There is also the South African phenomenon of corporate concentration, with more than 75 per cent of shares on the Johannesburg stock exchange held by white-owned conglomerates. Mr. Mandela has challenged South African businessmen to come up with alternatives to nationalization that are effective in correcting this imbalance;[17] he himself has mentioned the model of American combines legislation, and changes to tax policies as possible elements in a new approach.[18] The Sub-Committee is pleased to see Canadian expertise playing a supportive role in this crucial task. The International Development Research Centre's "Economic Mission" to South Africa in August 1991 was partly responsible for the establishment of a macroeconomic research group, or MERG, which brings together the efforts of the ANC, the trade union movement COSATU, and four universities for the purposes of economic research and analysis.

---

[14] *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue 17:11.

[15] *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue 6:29.

[16] Nelson Mandela, "South Africa: Whites-only referendum a big mistake," *Montreal Gazette*, February 27, 1992.

[17] *Ibid.*

[18] *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue 6:30.

A new government must nonetheless walk an economic tightrope between what is just and what is feasible, both in terms of the need for economic growth, and in terms of abiding by the economic approaches favoured by international financial institutions (IFIs). The dilemma was stated succinctly by Professor Linda Freeman:

> In short, to what extent will the deformities of the South African case impinge on the universal truth put forward these days by international financial institutions? There will be social, political, and security costs if those great inequalities aren't dealt with.[19]

Chief among the costs, as Professor Manfred Bienefeld argued, may well be democracy:

> It seems to me almost grotesque that people should be celebrating the arrival of democracy under these kinds of conditions, when in fact we know from our own history that democracy doesn't work very well in societies that are excessively polarized, that are excessively unstable.[20]

Rebuilding the region

The situation in neighbouring countries as the region emerges from the mantle of apartheid is no better. South African military and economic destabilization policies have ravaged Namibia, Angola and, some observers would argue, continue to play a role in the devastating conflict in Mozambique. Giving some measure to the scope of damage inflicted on the region, UNICEF estimates that 1.5 million people died due to apartheid-sponsored wars. A further 4 million people have been displaced. Economic losses in the region as a whole are placed at some $60 billion between 1980 and 1988, three times the total foreign assistance received.[21]

A more potentially menacing problem is the history of militarism in the region resulting from South African aggression. We fear that the legacy of violent attitudes may be the most difficult to overcome, and we urge that this phenomenon be addressed in order to ensure the growth of peace and security region-wide.

One immediate requirement for heightened regional security is peace in Mozambique. A process of negotiations between the government of Mozambique and the guerilla movement, RENAMO, began in July 1990 under Italian auspices. A partial ceasefire covering key transport corridors was signed in December of that year, and the Joint Verification Commission was established in Maputo to monitor the agreements.[22] Unfortunately, this international presence has not had a moderating influence throughout the country. The Mozambican Foreign Minister, Pascoal Mocumbi, reported to us that RENAMO's violent tactics of attacking villages, and destroying crucial road and rail networks are unabated. He also expressed concern that support for this continuing destabilization is coming through unofficial South African channels.

---

[19] *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue 15:34.

[20] *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue 17:25.

[21] UN Africa Recovery Brief No. 4, p. 4.

[22] The Joint Verification Commission is composed of RENAMO, the Mozambican government, Zimbabwe, Zambia, Kenya, Congo, Italy, Portugal, Britain, United States, the former Soviet Union, and France.

The "Rome talks" are now entering their eleventh round, and most observers agree that RENAMO is the party responsible for stalling discussions. This pace is unacceptably slow. The war's estimated costs already stand at US$10 billion, the loss of 600,000 Mozambican lives, and the dislocation of 2,700,000 refugees. We urge Canada to continue to do its part to alleviate this tragic situation. Over the past decade, Canada has demonstrated its commitment to Mozambique by making it one of the largest recipients of Canada's foreign aid in Africa; the grassroots involvement of Canadian NGOs despite the ongoing war has given the country a high profile among Mozambicans. We believe Canada can now use this credibility to help bring the benefits of peace and security to all of Mozambique. Therefore, **the Sub-Committee recommends that Canada use all diplomatic means possible to pressure RENAMO into negotiating in good faith. This includes sending a strong message to the government of South Africa about continued indirect South African support for RENAMO, and encouraging the parties of the Joint Verification Commission to act as third parties in faciliting RENAMO's seriousness at the negotiating table.**

Though aggravated by destabilization, not all of the economic troubles faced in the region are a result of apartheid. Some are endemic to Africa. Low or stagnant capital investment, low formal employment coupled with high population growth, and low or negative economic growth rates have meant increased misery on the continent throughout the 1980s. The level of human suffering makes it all the more disturbing to us that there is a net transfer of resources out of Africa to industrialized countries, a fact that is not effectively communicated to Canadians.

One of the biggest causes of this ironic phenomenon is debt. In Southern Africa, the case in point, most states, including South Africa, are heavily indebted. Regional totals are estimated at $50 billion, with South Africa accounting for nearly half. This may be a small proportion of world debt totals, but it is a heavy burden when compared to the countries' economic capacity to pay, especially given the other economic difficulties mentioned above.

The many linkages between debt and development are in fact increasingly evident. For instance, despite the urgent need for investment in human capacity for future prosperity, debt-ridden countries are often forced to jeopardize their long-term interests in educational, social, and health-care fields in order to meet payment demands. This is a debilitating, vicious circle which preoccupies members of this Sub-Committee as it did the earlier Sub-Committee on International Debt.

Unfortunately, the predicament is an economic feature of the entire African continent, carrying with it political and social consequences. We believe that the case of Southern Africa is instructive. It points to a clear contradiction in international priorities: a global emphasis on the value of democracy, and an attitude of inaction when it comes to the onerous limitations of debt to economic development. One of our witnesses, Professor Manfred Bienefeld, put it very clearly:

> It seems very strange that people should have these very high hopes and expectations of countries whose economic problems make our economic problems look non-existent.[23]

Reinforcing this widespread African decline are problems specific to the Southern African region. Large income disparities also exist within these states, with 5 to 10 per cent of the population earning up to one hundred times the average rural income. This highlights once again in our minds the pressing need to thoroughly review the impact of structural adjustment programmes imposed on the region by the International Monetary Fund (IMF) and World Bank. With so many African nations struggling with both extreme poverty and severe economic imbalances, we must be certain that these approaches do not simply worsen the problems. The Hon. Peter Mmusi reported to the Sub-Committee that "it might take some time before we realize the fruits of what is being undertaken in the region as a whole."[24] Canada should ensure that Southern Africans, and all Africans, are not waiting in vain.

This reality of internal disparities mirrors the economic inequalities on a larger scale – between states in the region. SADCC is presently comprised of ten economies, diverse in size, strength, and potential.[25] Yet each economy is much too small on a number of fronts to be successful independently. This predicament has been the driving impulse behind SADCC's embrace of regionalism for the coming decades.

Having focused on infrastructure development throughout the 1980s to counter South Africa's economic leverage in the region, SADCC members are now turning their attention toward finding ways to more effectively combine energy and scarce resources to increase overall regional economic capacity. Their plans for the 1990s revolve around the twin imperatives of "enterprise, skills, and productivity", and regional integration, the elements SADCC believes are fundamental to sustainable development. What is particularly different about this type of "regionalism", however, is SADCC's desire to **balance** regional growth. Labelled "development integration", SADCC's brand of regionalism is an equitable approach to economic integration that stresses both production and trade. The hope is that through coordination rather than competition, all members can benefit in some measure from overall success despite the regional disparities. SADCC's underlying premise, as Dr. Makoni observed, is that "the market is a good servant, although quite clearly a bad master".[26]

Many aspects of the approach must still be worked out, especially SADCC's relationship to other existing economic building-blocks such as the Preferential Trade Area (PTA) and the Southern African Customs Union (SACU), but we applaud this attention to poverty alleviation throughout the region concurrent with overall economic growth. Clearly there are several obstacles to overcome, not least of which is changing attitudes and building

---

[23] *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue 17:25.

[24] *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue 7:6.

[25] SADCC's members and their 1980 per capita GNP in US$ are as follows: Mozambique (80), Tanzania (120), Malawi (180), Zambia (390), Lesotho (470), Angola (620), Zimbabwe (650), Swaziland (900), Namibia (1030), Botswana (1600). By way of comparison, South Africa's GNP per capita was $2470. Sources: Africa Recovery from UN, World Bank, IMF, FAO, UNICEF and South African Reserve Bank data.

[26] UN Africa Recovery Brief No. 4, p. 12.

confidence, but the freeing of energy and resources with the progressive dismantling of apartheid has generated excitement and anticipation. SADCC members are poised to redesign the future of the organization and the region.

Reintegrating South Africa

The most potentially explosive factor in this new design will be a democratic South Africa. The South African economy, despite its deep flaws, is still three times the size of all SADCC members' economies combined. It singularly accounts for three-quarters of the region's GDP, and creates four-fifths of the manufacturing value-added. Moreover, with a full third of the total Southern African population, it is the largest national market in the region. Without question, SADCC is sleeping with the proverbial elephant.

The coming explosion, however, could be either a destructive or motivating force in the region. On the one hand, there is valid concern that South Africa may spark a "brain drain": with the relatively high standard of living, and the shortages of skilled personnel, South Africa threatens to absorb badly-needed human resource talent from other states in the region. There is also the very real potential for South Africa to become a "resource sponge", soaking up new financial investment.

On the other hand, many analysts argue that a democratic South Africa can be the locus of future economic growth in the region, not only through a potential "overflow" of investment from South Africa into the rest of the region, but also through enhanced cooperation. A new South African government, like other SADCC members, will eventually be fully engaged in collective regional planning, a bargaining process in which other SADCC states hold cards that are vitally important to South Africa, hydroelectric power and water being chief among them. As alluded to earlier, however, the ANC warns against undue optimism. As Dr. Marcia Burdette related to us:

> Walter Sisulu, the deputy president of the ANC, spoke to the SADCC meeting to remind the participants that South Africa will not be an active member of SADCC in the near future, and when it is, it cannot be assumed to supply vast amounts of investment or goods as its own leadership will be directing production at the home market for the time being to lessen inequities at home.[27]

The challenge of integrating South Africa is therefore attempting to ensure that the explosion has a positive impact. It will be important to support regional coordination, and to encourage South Africa to play a responsible and constructive economic role. All actors are aware of the difficulties ahead, but as Dr. Makoni pointed out,

> We start from the premise that the solution to this problem of disparities will best be found in cooperation and in community rather than in separation...

---

[27] *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue 15:8.

> Fortunately, this is the position of the majority of the people of South Africa as well.[28]

And for the sake of a positive outcome, and a "made in Southern Africa" brand of regionalism, testimony repeatedly stressed that the region's friends must beware of formulas for economic management that do not sufficiently take into account these characteristic inequities. This is as true of the region as a whole as it is of South Africa and other countries individually. In helping South and Southern Africa to address their agendas for change, the international community must avoid heightening the risks that democracy's roots will be torn up by economic despair.

---

[28] *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue 7:13.

PART III

POLICY DIRECTIONS AND PRIORITIES IN THE 1990s

To this point in the report we have offered a number of suggestions as to how Canada can assist the immediate transition in South and Southern Africa. We now turn our attention to longer-term Canadian policy.

Over the past 20 years, Canadian policy in the region has had three main expressions: the struggle against apartheid in South Africa, support for individual front-line states through bilateral relations, and support for SADCC. And we believe that these main policy elements should continue to some degree during this period of transition. In fact, given that the struggle against apartheid is far from over in South Africa, either on the constitutional front, or for the lives of millions of black South Africans, members of the Sub-Committee argue that despite its relative economic wealth, it is appropriate and timely for Canada to financially assist first the parties representing the black majority in South Africa, and later, a democratic government. We acknowledge that this should not be a long-term Canadian aid commitment, but the initial need for international support will be crucial to the viability of democratic change in South Africa.

During the nineties, however, Canadian policy should shift increasingly towards an integrated regional orientation. This corresponds to the emerging preoccupation of the countries of the region, and offers Canada the opportunity to maximize the impact of its policies by promoting a culture of linkages, networks, and fundamentally, cooperation. The regional fabric will be stronger if the strands are tightly woven together.

In pursuing these objectives, Canada has available to it a variety of foreign policy channels including government-to-government relations, partnerships with non-governmental organizations, universities, churches, Canadian business, labour organizations, and its participation in multilateral organizations. Despite that fact that Canada has not been a principal donor, supplying only about 2.5 per cent of ODA going into the region[29], the Sub-Committee believes that the bridges Canada and its partners have built to governments, enterprise, regional institutions, and local and community organizations give us a unique, multifaceted influence and many points–of–entry for carrying out our policies.

Therefore, always with a view to using our support in a regional framework, and recognizing the need to focus on key tasks, the Sub-Committee recommends that Canadian policy concentrate increasingly on the following major priorities.

---

[29] *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue 14:12.

Economic development

Without question, all actors in the region stress the urgent need for economic development. The next decade must not be one of further decline in the quality of life of millions of Southern Africans. Their sense of optimism and the roots of democracy are too fragile.

Canada can make an important contribution to this critical imperative on a number of levels. First, **the Sub-Committee recommends that, as a donor, Canada should support regionally-oriented development projects that focus foremost on poverty alleviation.** Fulfilling basic human needs such as adequate health care, housing, safe water, and sanitation is not a new priority, but one that we fear will be increasingly overlooked as the challenges of the region become more complex. In selecting or designing initiatives for our support, Canadian policy should ensure that regional cooperation, popular participation, and mechanisms for evaluation are essential elements. We believe that going back to the basics will not only be humanitarian, but will also strengthen a culture of participation, foster a regional outlook, and, as the World Bank 1992 Development Report argues, promote a sustainable environment.

A second critical challenge to economic development is the AIDS pandemic that is severely affecting many countries of the region. AIDS primarily strikes down men and women in the prime of life who are the main contributors to the economic survival of their families, and ultimately, their states. It is also undermining the strength of future generations, as an increasingly large number of children are becoming tragic victims of the disease. The results could be catastrophic. For example, some analyses of the scope of the problem in the South African case predict that some 60 per cent of the work force could be dead or dying of AIDS by the year 2004. We are deeply concerned at these ongoing and potential human, social and economic costs of AIDS. Accordingly, **the Sub-Committee recommends that Canada increase its support for AIDS-related programs in Southern Africa.**

At a third, increasingly important level of macroeconomic management in the region, **the Sub-Committee recommends that Canada continue to support the SADCC organization in a host of practical ways as it confronts the complexities of planning for regional integration.** This does not mean dictating economic agendas, but rather assisting and advising economic planners as they develop Southern Africa's own brand of regionalism. This is obviously an equally important task in South Africa, where key economic decisions must be made by a new democratic government. Accordingly, **the Sub-Committee recommends that Canada continue to support research and policy-planning efforts of the parties representing the black majority in South Africa.** Further, as a means of promoting mutually-beneficial economic ties to the region, **the Sub-Committee recommends that the Department of External Affairs reconsider its decision to withdraw all trade commissioners from Sub-Saharan Africa.**

This support for revitalized regionalism can also be carried into Canada's policy dialogue with other nations, and **the Sub-Committee recommends that as an advocate, Canada make full use of its membership in multilateral institutions, particularly the IFIs, to urge that their policies of structural adjustment recognize the variety of regional**

circumstances in Africa and elsewhere. In South and Southern Africa in particular, it is crucial that the IFIs understand the fundamental need to address gross economic disparities, and design structural adjustment programmes that take this reality into account. Further, **the Sub-Committee recommends that Canada urge its colleagues in these and other organizations to move quickly on debt relief for the poorest countries in the region.**

These recommendations apply equally to Canadian policy in all of Africa.

Human resource development

The development of human capacity is the basis of both poverty alleviation and economic growth. This is particularly true when it comes to the role of women in development. On a more human level, support for training programs, and primary, technical, and university education responds to a widespread desire for hope in the future on the part of the Southern African women and men upon whom the future will depend. We cannot stress enough the importance of education for the black population. Further, attending to the need for senior management level training throughout the region in the present will help ensure that the Southern African future has a productive beginning.

This policy goal also lends itself well to addressing the problem of demilitarization. In many countries of the region – Namibia, Angola, and Mozambique in particular – warfare has been the only way of life of an entire generation. If human resource development programs are specifically geared to ex-soldiers' needs, retraining efforts may help overcome a pervasive attitude of militarism, and ensure that a potentially destabilizing group can constructively engage in rebuilding their society.

Canada is well positioned to assist in these crucial tasks. Over the past decades, Canadian partners have forged strong linkages with universities, church organizations, and community groups committed to improving the future for young people in tangible ways. These established partnerships are perfect conduits to promote human resource development at the grassroots.

Academic and sporting contacts are other crucial levers of policy. In the struggle against apartheid, for example, their prohibition served as effective sanctions against the South African regime. In a more positive sense, linkages between universities and sporting organizations permit Canadians and Southern Africans to share knowledge, experiences, and to build upon each other's areas of expertise. Equally important, these contacts and exchanges expose countless Canadians to the benefits of international cooperation and our involvement in Southern Africa, an exposure they may otherwise miss.

Canadian efforts have also promoted the growth of regionally-oriented institutions and networks for human resource development; we believe that there is a longer-term benefit in supporting these instruments as channels for Canadian assistance to the extent possible. Neighbours helping neighbours, particularly if existing regional institutions are able to assist and re-engage South African society, will work to enhance goodwill and mutual confidence.

Therefore, **the Sub-Committee recommends that Canadian support focus on human resource development, a critical investment for the future of the region. In pursuing this goal, the Government should take full advantage of the position of its Canadian partners, and also**

try to ensure that training programs draw upon the regionally-oriented institutions and networks already existing. A special emphasis should be placed on the needs of women, former military personnel, and training for senior level management, perhaps making use of established institutions such as the Canadian Centre for Management Development. Further, **the Sub-Committee recommends that the Minister for External Affairs revisit the recent decision to transfer responsibility for academic and sporting relations from the Department of External Affairs to Fitness and Amateur Sport and the Canada Council.** We believe that this seemingly bureaucratic shuffle will have significant implications for policy, especially in a field such as human resource development. Moreover, the transfer will mean the loss of an effective channel for sanctions against governments that abuse human rights. It is unfortunate that this signal is being sent to the South African and other governments at a time when instruments for exerting Canadian pressure on intransigent regimes should be readily available.

Civil society

Canada must actively reinforce the growth of civil society, the heart of political pluralism and a human rights culture. We believe that the growth of democracy depends not only on economic nourishment, but also on spreading its roots. We must dispel the notion that democratic development is simply a matter of elections monitoring, however important a phase in the growth process that may be. Canadian policy must strive to promote a broader democratic and human rights consciousness throughout Southern Africa. This can be done at various levels.

In our bilateral relations with governments of the region, **the Sub-Committee recommends that Canada should make effective use of both the positive and negative leverage resulting from our diplomatic and ODA resources to condemn human rights abuses and the suppression of political pluralism.** Perhaps more importantly, **the Sub-Committee recommends that Canada be a strong motivating force for similar action on the part of other countries.** The multiparty election which took place in Zambia in November 1991 illustrates the extent of donors' influence when they work in tandem. We urge that the same pressure be exerted on the present government of Malawi, which is moving against the will of its people, and on any oppressors of human rights and political participation.

This is obviously an issue that goes beyond the realm of Southern Africa, and presents an overarching challenge to the donor community committed to change. The Sub-Committee also heard compelling testimony regarding the continued intransigence of the regimes in Kenya and Zaire.

Mr. Gitobu Imanyara and Mr. Raila Odinga of the Kenyan opposition "Forum for the Restoration of Democracy" reported to us that President Moi is using all possible means – including inciting violence and abusing human rights – to suppress the forces in support of multiparty elections and democratic government. This goes on despite the fact that Moi has promised the donor community that free and fair elections will be held in Kenya before March of next year.

Likewise, Mr. Beaudoin Hamuli-Kabarhuza from the National Council of Development NGOs of Zaire gave testimony that the Mobutu regime is exacerbating the social and economic disintegration of his country by blocking the efforts of the democratic movement, expressed through the National Conference led by Archbishop Monsegwo Pasinya. The regime's abuse of human rights also continues unabated.

In these and other countries, the international community has an obligation to help remove obstacles to democratic growth. **The Sub-Committee recommends that Canada work bilaterally and multilaterally to support the democratic forces in Kenya and Zaire, and ultimately, to help bring the transition to democracy in these countries to a successful conclusion.**

Pushing for movement on the political front is, however, only the most visible means of reinforcing civil society. There is a host of grassroots initiatives that can and should benefit from Canadian support. In South Africa in particular, members of the Sub-Committee were favourably impressed by organizations such as the South African Legal Defence Fund which defends human rights and advocates democratization in the legal realm; support for the law faculties of black universities is another important channel for promoting a human rights legal culture. On the Canadian end, groups such as Canada-South Africa Cooperation and the Southern Africa Education Trust Fund are working in Canada in conjunction with their partners in the region to provide support for the democratization of society.

Throughout the region, there is an urgent need to engage people in the growth of civil society. But we also believe that this phenomenon must develop a regional orientation in order to promote a root system that is mutually–reinforcing. Therefore, **the Sub-Committee recommends that Canada support initiatives that reinforce groups and organizations struggling to give popular expression to a democratic and human rights culture, particularly if they foster regional cooperation.** At the end of the day, it is the Southern African people themselves who must sustain democracy and peace. A vigorous civil society is critical to this political sustainability.

CONCLUSION

SUSTAINING CANADIAN MOMENTUM

In conclusion, we wish to return to a point with which we began this report, namely, our disquiet at the possibility that as victory against apartheid is seemingly won, and often portrayed by the media as a *fait accompli*, Canadians may now consider the job done. The danger of this perception is that Canadian interest in Africa will diminish and die, particularly at a time when the needs of the post-Cold War era loom large. We believe that there are enduring aspects of apartheid yet to be overcome, and Canada's continuing interest in the struggle must be effectively communicated to Canadians by the media, the Government, and the array of Canadian groups engaged in Southern Africa's transformation.

Successes in the struggle against apartheid must not mark an ironic beginning to another tragic chapter in the history of this part of the world. For the past generation, Southern Africans and the international community have been united in pursuit of justice in South Africa, and a politically and economically robust region. Now crucial pieces of the puzzle are falling into place. Apartheid structures in South Africa are starting to crumble. Civil society is blossoming throughout the region. Peace is gaining momentum, and an ethic of regional cooperation is taking hold. There is great promise in Southern Africa, but a successful transformation will require continued stamina.

Canadian efforts have been a source of strength in the past. Our leadership in the United Nations and the Commonwealth has helped to focus the spotlight of international attention on the gross injustices of the South African regime. Our support for the front-line states and regional organizations has equally demonstrated Canada's resolve in promoting democracy, human rights, and economic development. Canadian groups and individuals have also given of themselves generously in this struggle. We applaud the commitment they continue to exhibit, and are thankful for the goodwill their efforts earn for Canada in the region.

Canada must continue to be this source of energy for South and Southern Africa as we enter the next decades. To this end, the Sub-Committee makes three recommendations, two short-term and one longer-term. First, **the Sub-Committee recommends that before the end of the year, the Government hold a two-day consultation of interested Canadian players in Southern Africa, including NGOs, churches, human rights organizations, labour groups, trade and investment representatives, government officials, and parliamentarians. Participants from the region should also be included.** We believe that such a sustained consultation will promote cooperation, and provide an opportunity for these groups to develop strategies for policy, and for fostering public support. Ensuring that the Canadian approach benefits from the range of expertise available in the country will make the Canadian effort in Southern Africa a true and coordinated partnership.

Second, with a view to building bridges to the democratic forces in the region, and to further strengthening Canadian public interest, we reiterate the need for an official visit to South and Southern Africa by an all-party parliamentary delegation. This has been a priority

of the Standing Committee on External Affairs and International Trade (SCEAIT) for several years, and has been encouraged by the current and previous Secretaries of State for External Affairs. We believe that involving Canada's politicians at this critical juncture in the region's history will demonstrate Canada's firm commitment to change, and open more lines of communication with future Southern African leaders. Accordingly, **the Sub-Committee recommends that the Government assist in facilitating a trip to the region by an official parliamentary delegation in the near future.**

Lastly, we believe that there needs to be a national focal point for Canadian interest in Africa. There is a precedent for this type of action. When Canada was concerned about elevating its interest in Asia through such means as research, trade promotion, exchange programs, and language training, it created the Asia Pacific Foundation. Some of the possibilities for an African centre might include a similar foundation, a major program or institute affiliated with IDRC or another existing institution, or a "co-ordinating body". Whatever the form, the goal is to establish a mechanism that would serve to sustain and enhance Canadian government and grassroots attention to Africa, and to build on earlier initiatives in the struggles against apartheid and famine. While we recognize that this is a period of financial restraint, the structural changes within External Affairs and the non-governmental community allow for some redirection of resources. Using those resources to focus Canadian efforts throughout Africa would be an effective means of addressing the longer-term needs of the continent in general, and Southern Africa specifically. In short, the struggle goes on. Accordingly, **the Sub-Committee recommends that the Government establish an "institutional mechanism" that will concentrate and focus energy on Africa, and engage many Canadian sources.**

As our report has demonstrated, Canada and Africa share a unique relationship. In Southern Africa in particular, Canadian efforts have been partly responsible for the stunning events we are witnessing. By assisting Southern Africans to address deeper political and economic needs in the region, we can share in a lasting transformation. The seeds of change have been sowed. Canadian support can now help ensure that the roots of democracy take hold, spread, and give rise to a higher quality of life for all Southern Africans.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

IMMEDIATE CONCERNS

1. **The Sub-Committee recommends that Canada augment assistance and expertise provided to parties representing the black majority and women in CODESA as a positive step toward democracy.**

2. **The Sub-Committee recommends that Canada follow the Commonwealth guidelines set down in the "programmed management approach", and that Canadian diplomatic energy work toward sustaining international pressure on the South African regime.**

3. **The Sub-Committee recommends that Canada use its good offices in South Africa, the United Nations, the Commonwealth, and elsewhere to strongly encourage the presence of third party observers in conflict areas of South Africa.**

4. **The Sub-Committee recommends that upon the establishment of an interim government, Canada offer to cooperate with the South African police and military by discussing the training procedures and experiences of Canadian police forces, the RCMP, and the peacekeeping training of the Canadian military.**

5. **The Sub–Committee recommends that Canada augment its support for the demobilization process, ensure that there are sufficient observers for the scheduled Angolan election, and continue to support the efforts of Canadian NGOs working with partners in Angola.**

6. **The Sub-Committee recommends that Canada use all diplomatic means possible to pressure RENAMO into negotiating in good faith. This includes sending a strong message to the government of South Africa about continued indirect South African support for RENAMO, and encouraging the parties of the Joint Verification Commission to act as third parties in facilitating RENAMO's seriousness at the negotiating table.**

DIRECTIONS FOR CANADIAN POLICY IN THE NINETIES

Economic Development

7. **The Sub-Committee recommends that, as a donor, Canada should support regionally-oriented development projects that focus foremost on poverty alleviation.**

8. **The Sub-Committee recommends that Canada increase its support for AIDS-related programs in Southern Africa.**

9. **The Sub-Committee recommends that Canada continue to support the SADCC organization in a host of practical ways as it confronts the complexities of planning for regional integration.**

10. **The Sub-Committee recommends that Canada continue to support research and policy-planning efforts of the parties representing the black majority in South Africa.**

11. **The Sub-Committee recommends that the Department of External Affairs reconsider its decision to withdraw all trade commissioners from Sub-Saharan Africa.**

12. **The Sub-Committee recommends that as an advocate, Canada make full use of its membership in multilateral institutions, particularly the IFIs, to urge that their policies of structural adjustment recognize the variety of regional circumstances in Africa and elsewhere. In South and Southern Africa in particular, it is crucial that the IFIs understand the fundamental need to address gross economic disparities, and design structural adjustment programmes that take this reality into account.**

13. **The Sub-Committee recommends that Canada urge its colleagues in these and other organizations to move quickly on debt relief for the poorest countries in the region.**

Human Resource Development

14. **The Sub-Committee recommends that Canadian support focus on human resource development, a critical investment for the future of the region. In pursuing this goal, the government should take full advantage of the position of its Canadian partners, and also try to ensure that training programs draw upon the regionally-oriented institutions and networks already existing. A special emphasis should be placed on the needs of women, former military personnel, and training for senior level management, perhaps making use of established institutions such as the Canadian Centre for Management Development.**

15. **The Sub-Committee urges that the Minister for External Affairs revisit the recent decision to transfer responsibility for academic and sporting relations from the Department of External Affairs to Fitness and Amateur Sport and the Canada Council.**

Civil Society

16. **The Sub-Committee recommends that Canada should make effective use of both the positive and negative leverage resulting from our diplomatic and ODA resources to condemn human rights abuses and the suppression of political pluralism.**

17. **The Sub-Committee recommends that Canada be a strong motivating force for similar action on the part of other countries.**

18. **The Sub-Committee recommends that Canada work bilaterally and multilaterally to support the democratic forces in Kenya and Zaire, and ultimately, to help bring the transition to democracy in these countries to a successful conclusion.**

19. **The Sub-Committee recommends that Canada support initiatives that reinforce groups and organizations struggling to give popular expression to a democratic and human rights culture, particularly if they foster regional cooperation.**

SUSTAINING CANADIAN MOMENTUM

20. **The Sub-Committee recommends that before the end of the year, the Government hold a two-day consultation of interested Canadian players in Southern Africa, including NGOs, churches, human rights organizations, labour groups, trade and investment representatives, government officials, and parliamentarians. Participants from the region should also be included.**

21. **The Sub-Committee recommends that the Government assist in facilitating a trip to the region by an official parliamentary delegation in the near future.**

22. **The Sub-Committee recommends that the Government establish an "institutional mechanism" that will concentrate and focus energy on Africa, and engage many Canadian sources.**

APPENDIX A

LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Issue	Date
Canadian Exporters Association		
James Taylor President	17	March 30, 1992
Carleton University		
Professor Douglas Anglin Department of Political Science	15	March 23, 1992
Professor Linda Freeman Department of Political Science	15	March 23, 1992
Professor Manfred Bienefeld School of Public Administration	17	March 30, 1992
Centre d'information et de documentation sur le Mozambique et l'Afrique australe		
Pierre Beaudet Researcher	17	March 30, 1992
CIDA		
John Copland Director General Anglophone Africa		
Archie Book Deputy Director Canadian Operations Africa and Middle East Branch	14	March 9, 1992
Don McMaster Director General Institutional Cooperation and Development Services Division	1	September 30, 1991
Cooperation Canada–Mozambique		
Michael O'Connor Manager	1	September 30, 1991

Organizations and Individuals	Issue	Date
CUSO		
John van Mossel Program Development Officer	21	April 27, 1992
Lise Blanchard Executive Director	6	November 27, 1991
Department of External Affairs and International Trade		
Marc Perron Assistant Deputy Minister Africa and Middle East	14	March 9, 1992
Verona Edelstein Director Anglophone Africa Relations Division	14	March 9, 1992
Lucie Edwards Chairperson Southern Africa Taskforce	6	November 27, 1991
Richard Chapple Anglophone Africa Relations Division	20	April 9, 1992
Forum for the Restoration of Democracy		
Raila Odinga Vice-Chair General Purposes Committee	20	April 9, 1992
International Centre for Human Rights and Democratic Development		
Iris Almeida Head Africa and Asia Programmes	21	April 27, 1992
International Development Research Centre		
Keith Bezanson President	6	November 27, 1991
Mark Van Ameringen Senior Advisor	6	November 27, 1991
International Labour Office		
John Harker Director	21	April 27, 1992
McGill University		
Professor John Shingler Department of Political Science	15	March 23, 1992

Organizations and Individuals	Issue	Date
Mocumbi, Pascoal Minister of Foreign Affairs Republic of Mozambique	1	September 30, 1991
Nairobi Law Monthly		
Gitobu Imanyara Editor in Chief	20	April 9, 1992
National Council of Development NGOs of Zaire		
Beaudoin Hamuli–Kabarhuza General Secretary	19	April 6, 1992
Naudé, Beyers Leader in the anti–apartheid movement	21	April 27, 1992
OXFAM Canada		
John Graham Program Development Officer for Southern Africa	1	September 30, 1991
Partnership Africa–Canada		
Marc Laporte Executive Director	15	March 23, 1992
Southern African Development Coordination Conference		
Hon. Peter S. Mmusi Vice–President of the Republic of Botswana and Chairman of SADCC Council of Ministers	7	November 28, 1991
Dr. Simbarashi Herbert Stanley Makoni Executive Secretary	7	November 28, 1991
South African Legal Defense Fund		
Ntobeko Maqubela National Director	21	April 27, 1992
University of Ottawa		
Dr. Marcia Burdette Visiting Professor Institute for International Development and Cooperation	15	March 23, 1992
University of Quebec (Montreal)		
Professor Dan O'Meara Department of Political Science	15	March 23, 1992

Organizations and Individuals	Issue	Date
University of Toronto		
Professor Gerry Helleiner Department of Economics	6	November 27, 1991

Request for Government Response

Pursuant to Standing Order 109, your Committee requests that the Government table a comprehensive response to the Report within 150 days.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub–Committee on Development and Human Rights (Issues No. 1, 6, 7, 14, 15, 17, 20, 21, 23, 24 and 25) is tabled.

Respectfully submitted,

JOHN BOSLEY, P.C., M.P.
Chairman

WALTER MCLEAN, P.C., M.P.
Chairman
Sub–Committee on Development and Human Rights

LE CANADA, L'AFRIQUE AUSTRALE ET LES ANNÉES 1990

L'ENRACINEMENT DE LA DÉMOCRATIE

Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur

Sous-comité du développement et des droits de la personne

Walter McLean, c.p., député
Président du Sous-comité

Juin 1992

CARTE NO. 3654 (F) NATIONS UNIES
NOVEMBRE 1991

Les frontières et les noms indiqués sur cette carte n'impliquent pas reconnaissance ou acceptation officielle par l'Organisation des Nations Unies.

LE CANADA, L'AFRIQUE AUSTRALE ET LES ANNÉES 1990

L'ENRACINEMENT DE LA DÉMOCRATIE

Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur

Sous-comité du développement et des droits de la personne

Walter McLean, c.p., député
Président du Sous-comité

Juin 1992

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 27

Président: Walter McLean

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 27

Chairperson: Walter McLean

Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité du

Développement et des Droits de la personne

du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur

Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub-Committee on

Development and Human Rights

of the Standing Committee on External Affairs and International Trade

---

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, étude de l'ébauche de rapport concernant l'Afrique du Sud et l'Afrique australe

Y COMPRIS:

Le Premier Rapport à la Chambre

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), consideration of a draft report on South and Southern Africa

INCLUDING:

The First Report to the House

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

25093—1

SOUS-COMITÉ DU DÉVELOPPEMENT ET DES DROITS DE LA PERSONNE DU COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR

Président: Walter McLean

Membres

Girve Fretz
Beryl Gaffney
André Harvey
Peter McCreath
Svend Robinson
Christine Stewart

(Quorum 4)

La greffière du Sous-comité

Ellen Savage

Autres Membres du Parlement ayant participé à l'étude sur l'Afrique du Sud et l'Afrique australe:

John Brewin
Douglas Fee
Louise Feltham
Stan Hovdebo

SUB-COMMITTEE ON DEVELOPMENT AND HUMAN RIGHTS OF THE STANDING COMMITTEE ON EXTERNAL AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

Chairperson: Walter McLean

Members

Girve Fretz
Beryl Gaffney
André Harvey
Peter McCreath
Svend Robinson
Christine Stewart

(Quorum 4)

Ellen Savage

Clerk of the Sub-Committee

Other Members of Parliament participating in the sutdy on South and Southern Africa:

John Brewin
Douglas Fee
Louise Feltham
Stan Hovdebo

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

LES MEMBRES DU SOUS–COMITÉ

Walter McLean, c.p., député
(P.C. — Waterloo, Ontario)
Président

Girve Fretz, député
(P.C. — Érié, Ontario

Beryl Gaffney, députée
(Lib. — Nepean, Ontario

André Harvey, député
(P.C. — Chicoutimi, Québec)

Christine Stewart, députée
Lib. — Northumberland, Ontario)

Peter McCreath, député
(P.C. — South Shore, Nouvelle–Écosse)

Stan Hovdebo, député
(N.P.D. — Saskatoon–Humboldt, Saskatchewan

Rapport au Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur

Le Sous-comité du développement et des droits de la personne du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Sous-Comité du développement et des droits de la personne du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur a étudié le sujet de l'Afrique du Sud et de l'Afrique australe. Le Comité a entendu des témoignages de témoins experts et fait rapport de ses conclusions et recommandations.

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

Le 15 juin 1992

Ce premier rapport du Sous-comité du développement et des droits de la personne a été inspiré par l'appui inconditionnel des Canadiens pour la lutte contre l'apartheid, et par les événements qui se déroulent en Afrique du Sud et en Afrique australe. Nous nous inquiétons vivement que les efforts de la communauté internationale visant à favoriser la démocratie et le respect des droits de la personne diminuent en raison de la récente abolition de l'apartheid «légal» et des négociations constitutionnelles qui se poursuivent en Afrique du Sud.

Nous affirmons qu'il existe une lueur d'espoir dans cette région du monde. Cependant, il ne faut pas faire montre d'un optimisme béat. Le mouvement d'abolition de l'apartheid légal en faveur du pluralisme dans la région ainsi que le renforcement de la paix et de la sécurité dans de nombreux États d'Afrique australe constituent des premiers pas encourageants vers une transformation régionale. Nous croyons toutefois que les réformes, pour être durables, doivent aller beaucoup plus loin.

Notre rapport indique que l'apartheid a laissé sur les plans politique, économique et social des legs troublants et persistants qui demandent l'attention urgente des citoyens d'Afrique australe et de leurs partenaires mondiaux. Par conséquent, le Sous-comité exhorte le Canada à continuer de faire preuve d'un solide leadership dans les questions touchant l'Afrique australe. Le Canada doit concentrer son aide sur : a) le développement économique, b) la mise en valeur des ressources humaines, et c) le renforcement de la société civile. Le Sous-comité formule un certain nombre de recommandations précises visant à assurer le maintien de l'intérêt et de la participation du Canada tout au long des années 90. Maintenant que les fondements de la démocratie on été jetés, il nous faut dorénavant lui permettre de s'épanouir.

Il y a en Afrique australe un héritage unique de bonne volonté à l'égard du Canada. Les efforts que nous déploierons au cours des années 90 devraient s'appuyer sur cet héritage. En diminuant notre appui et notre présence, nous risquons de trahir les énergies et les efforts de millions de Canadiens et de Canadiennes qui ont mobilisé le soutien du public pour la lutte contre l'apartheid. Mais ce qui est plus important encore, en détournant notre attention de l'Afrique australe, nous mettons en péril l'espoir que nourrissent les citoyens de cette région de se doter d'une démocratie pleine et entière.

REMERCIEMENTS

La genèse du Sous–comité du développement et des droits de la personne et les travaux relatifs à son rapport initial sont grandement tributaires des efforts et des intérêts combinés des trois partis politiques et de l'aide précieuse fournie par Bob Miller et Karen McBride, attachés de recherche au Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur. Le Sous–comité désire aussi faire mention de la contribution de Svend Robinson, député (N.P.D.—Burnaby—Kingsway, Colombie–Britannique) aux travaux du Sous–comité. Au cours des huit derniers mois, nous avons bénéficié de la contribution et de la coopération de l'ACDI et du ministère des Affaires extérieures. Comme toujours, nous tenons à exprimer notre reconnaissance au dévoué personnel de la Chambre des communes, y compris notre greffière, Ellen Savage. Enfin, nous remercions nos témoins, dont bon nombre sont d'Afrique australe ou y ont séjourné longtemps. Sans leur aide, le présent rapport n'aurait pu voir le jour.

Table des matières

LE CANADA, L'AFRIQUE AUSTRALE ET LES ANNÉES QUATRE-VINGT-DIX 1

L'ENRACINEMENT DE LA DÉMOCRATIE 1
INTRODUCTION 1
L'intérêt indéfectible du Canada 2

PARTIE I – METTRE FIN À L'APARTHEID : UN DÉFI 5
Les premiers pas vers la réforme 5
Amorce de changements constitutionnels 6
Sanctions 7
La violence 8

PARTIE II – LES DÉFIS D'UN CHANGEMENT DURABLE 11
Le défi énorme de l'avènement de la démocratie 11
La lutte pour la justice en Afrique du Sud 12
Reconstruction de la région 14
Réintégration de l'Afrique du Sud 17

PARTIE III – ORIENTATIONS POLITIQUES ET PRIORITÉS DANS LES ANNÉES 1990 19
Le développement économique 20
La mise en valeur des ressources humaines 21
La société civile 22

CONCLUSION : MAINTENIR LES EFFORTS DU CANADA 24

LISTE DES RECOMMANDATIONS 27
PRÉOCCUPATIONS IMMÉDIATES 27
ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE CANADIENNE DANS LES ANNÉES 1990 27
Le développement économique 27

La mise en valeur des ressources humaines 28
La société civile 29
LE MAINTIEN DU DYNAMISME CANADIEN 29

ANNEXE A – LISTE DES TÉMOINS 31

LE CANADA, L'AFRIQUE AUSTRALE ET LES ANNÉES QUATRE-VINGT-DIX

L'ENRACINEMENT DE LA DÉMOCRATIE

Parmi les grandes transitions politiques de la décennie, l'écroulement de l'apartheid en Afrique du Sud est l'une des plus étonnantes[1].

INTRODUCTION

Les événements d'Afrique du Sud ont attiré l'attention du monde entier. Nombreux sont ceux qui croient que ce pays a pris un tournant historique. Les adversaires de l'apartheid espèrent que les réformes sont irréversibles et que la démocratie en Afrique du Sud contribuera à la revivification de la région tout entière. Du fait de l'appui indéfectible du Canada à la lutte contre l'apartheid, le Sous-comité du développement et des droits de la personne se doit d'évaluer l'évolution de la situation en Afrique du Sud et en Afrique australe pour déterminer si ces espoirs sont fondés.

Les changements profonds qui interviennent sur la scène internationale servent de toile de fond à ce mouvement régional dont l'ampleur ne cesse de croître. La fin de la Guerre froide a donné naissance à un climat d'espoir dans de nombreuses régions du monde. La démocratie connaît un regain de popularité exaltant, mais elle doit aussi relever une multitude de défis.

L'histoire récente témoigne également d'une marginalisation accrue de l'Afrique toute entière et d'une aggravation des problèmes sur ce continent, notamment les famines et les sécheresses cycliques. Malgré les efforts sans précédent du Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique (UN-PAAERD) de 1986 à 1990, les conditions économiques et sociales ont en fait empiré au cours des cinq dernières années. Le travail de l'UN-PAAERD se faisait dans le cadre d'un accord exigeant des pays africains qu'ils adoptent des programmes de rajustement structural en échange d'un appui financier accru de la part des États mieux nantis, mais la récession mondiale et les besoins croissants ressentis ailleurs sont venus ébranler cet engagement. Ce précédent fait craindre que, au moment même où l'Afrique australe offre la possibilité d'un changement profond, la collectivité mondiale ne s'en détourne pour s'intéresser au développement et au progrès de la démocratie dans d'autres régions.

De l'avis des membres du Sous-comité, il ne doit pas en être ainsi. La lutte contre l'apartheid, qui est l'objectif principal du Canada dans cette partie du monde, entre dans une ère nouvelle, qu'on espère constructive, une ère qui nous offre une occasion unique de tirer

[1] Pauline Baker, «South Africa: Old Myths and New Realities», dans *Current History*, (mai 1991), p. 197.

parti du dynamisme régional prometteur inspiré par l'affaiblissement du régime. Depuis une génération, l'opinion internationale essayait de forcer la main au pouvoir en place afin qu'il amorce la réforme constitutionnelle en Afrique du Sud, tandis que maintenant, elle s'applique plutôt à garantir des changements politiques, sociaux et économiques durables dans l'ensemble de la région. Après avoir semé les graines de la démocratie, le défi est désormais de l'aider à s'enraciner.

L'intérêt indéfectible du Canada

Ce rapport a donc pour objet d'examiner l'évolution de la situation politique et économique et celle des droits de la personne en Afrique du Sud et en Afrique australe en vue d'établir comment le Canada pourrait répondre à une situation mouvante remplie d'espoirs et de dilemmes. La grande question qui se pose aux Canadiens est la suivante : Maintenant que la victoire sur l'apartheid légal et constitutionnel est imminente, devons-nous nous désintéresser de la région? Avons-nous atteint nos objectifs? La réponse est non.

Le Sous-comité croit que le Canada est toujours intéressé à maintenir des relations étroites avec l'Afrique du Sud et l'Afrique australe. À réduire notre participation en raison de l'abolition juridique de l'apartheid et des négociations constitutionnelles en cours, on risque de trahir l'énergie et les efforts de millions de Canadiens qui ont mobilisé le pays dans cette lutte, ainsi que l'investissement des talents et des ressources du Canada. Par contre, abandonner la lutte signifie surtout trahir la région et ses espoirs de bénéficier des avantages de la démocratie dans tout ce qu'elle signifie.

Le Canada occupe une place unique par ses interventions dans l'Afrique toute entière. En tant que membre du Commonwealth et de la Francophonie et en tant que pays sans liens coloniaux avec le continent, le Canada est un intervenant spécial auquel on fait confiance en matière de développement de l'Afrique. Ces caractéristiques sont surtout évidentes dans le cas de l'Afrique australe, où le Canada s'est acquis un grand respect pour avoir mené la lutte contre l'apartheid au sein du Commonwealth et des Nations Unies. L'appui ferme du Canada aux États limitrophes, dans notre cause commune, tant à l'échelon bilatéral que par l'entremise de la *Southern Africa Development Coordination Conference* (SADCC), a été tout aussi important. Les partenariats entre Canadiens et Africains australs ont aussi fleuri à l'extérieur des milieux gouvernementaux, établissant des liens à la base dans les différentes sociétés. Le résultat global de cet apport du Canada a été l'établissement d'une relation de confiance avec les populations de l'Afrique australe. Ils apprécient maintenant notre engagement et nous considèrent comme des partenaires du changement. Le Canada doit aider la région à tirer parti du mouvement de transformation amorcé et à se reconstruire.

En retour, le Canada a l'occasion de s'appuyer sur ce legs de bonne volonté pour réaliser ses propres objectifs fondamentaux en matière de politique étrangère. Son principal objectif à ce niveau consiste à appuyer le développement de la démocratie et des droits de la personne et, dans ce secteur d'intervention, la population connaît et approuve notre engagement envers la majorité noire d'Afrique du Sud. Les Canadiens s'attendent que notre participation de longue date à la lutte contre l'apartheid donne des résultats tangibles, des résultats qui, selon notre étude, sont loin d'être assurés.

En continuant d'intervenir en Afrique australe, le Canada pourra faire entendre sa voix sur le sujet crucial de la promotion de la paix et de la coopération régionale. À une époque où l'interdépendance est intense, les menaces à la sécurité dans telle ou telle région peuvent facilement avoir des répercussions mondiales, et le Canada ne serait pas invulnérable à l'instabilité ainsi produite. Par l'accroissement de sa participation, notre pays a en outre la chance de raffermir ses alliances avec les États de la région, et ce, par divers moyens dont des liens commerciaux mutuellement avantageux. De tels liens peuvent aider à stabiliser la région et à promouvoir la paix.

Enfin, le Canada, en continuant de se faire le champion de la cause de l'Afrique australe, pourra tirer parti du rôle de leadership qu'on lui connaît à cet égard aux Nations Unies et au Commonwealth. L'Afrique australe est une région qui a réclamé une intervention internationale plus proactive, offrant ainsi l'occasion de faire progresser la cause du multilatéralisme.

Plus que toute autre région, l'Afrique australe est l'incarnation des intérêts du Canada en matière de politique étrangère; plus que toute autre région du continent, l'Afrique australe est en passe de devenir une histoire à succès. Elle possède à cet effet tous les éléments nécessaires. Le Canada peut être partie aux succès réels et durables contre l'apartheid en aidant à ériger et à renforcer les nouveaux piliers du système de la région : la démocratie, les droits de la personne et le développement économique, idéaux qui correspondent aux objectifs du Canada.

PARTIE I

METTRE FIN À L'APARTHEID : UN DÉFI

La politique raciste de l'apartheid en Afrique du Sud n'a cessé d'attirer la réprobation de la collectivité internationale, tout en étant, il faut malheureusement le reconnaître, une force majeure dans le façonnage de la région. Cette réprobation internationale a trouvé son expression la plus intense aux Nations Unies et au Commonwealth, dont les programmes d'embargo militaire, commercial, financier et culturel contre le régime d'Afrique du Sud ont obtenu un appui maximum au milieu des années 1980. L'objectif, simple, était le suivant : obliger le gouvernement d'Afrique du Sud à entamer des négociations avec la majorité noire.

Le Canada était l'un des plus farouches opposants à l'apartheid : il s'est prononcé sur cette violation institutionnelle des droits de la personne devant la population blanche d'Afrique du Sud, et auprès de ses propres alliés du G-7, sans oublier la Francophonie, les Nations Unies et le Commonwealth. On reconnaît généralement que le leadership du Canada est à l'origine de l'appui accordé à une politique de sanctions dures de la part du Commonwealth qui a constamment manifesté l'énergie la plus vive dans la lutte contre l'apartheid, compte tenu surtout des fâcheuses conséquences des politiques sud-africaines sur nombre d'États membres du Commonwealth situés sur la ligne de front.

Cette mobilisation internationale, cet appel au changement, va devoir relever son plus grand défi : la victoire partielle. Dans la balance se trouvent les attentes de la majorité noire d'Afrique du Sud et les attentes de la région.

Les premiers pas vers la réforme

En février 1990, M. F.W. De Klerk, président de l'Afrique du Sud, lançait le pays sur la voie de la réforme en annonçant la mise en liberté de M. Nelson Mandela, président adjoint du Congrès National d'Afrique (ANC), et d'autres prisonniers politiques[2] et en légalisant l'opposition anti-apartheid. L'image de M. Mandela sortant de prison après 27 années restera gravée dans la mémoire de biens des gens.

Un an plus tard, M. De Klerk ouvrait une nouvelle session du Parlement d'Afrique du Sud en annonçant courageusement que les trois derniers «piliers» de la législation de l'apartheid, le *Land Act*, le *Group Areas Act* et le *Population Registration Act*, seraient abrogés par son gouvernement, promesse qu'il a tenue et qui a marqué l'écroulement des fondements juridiques de l'apartheid en Afrique du Sud.

---

[2] On continue de se demander si tous les prisonniers politiques ont été libérés. La Commission des droits de la personne, organisme non gouvernemental de surveillance établi à Johannesburg, affirme qu'on détient encore 395 prisonniers politiques.

Amorce de changements constitutionnels

L'abolition juridique de l'apartheid a marqué une étape importante, mais un démantèlement plus profond du système doit se produire dans d'autres domaines, y compris sur le plan constitutionnel. La période de changement a vu naître un mécanisme politique destiné à soutenir la transformation, la Convention pour une Afrique du Sud démocratique (CODESA). Tribune de négociation regroupant quelque 19 organismes, notamment tous les partis politiques du centre, la CODESA est née dans une atmosphère de grands espoirs le 20 décembre 1991. Ses principaux objectifs : parvenir à une entente sur les grands principes constitutionnels généraux et sur le mécanisme proprement dit d'élaboration de la constitution et mettre au point des modalités de transition appropriées pour gouverner le pays.

Les comptes rendus des progrès de la CODESA varient de l'exaltation au désespoir. Nous sommes tout particulièrement préoccupés par les critiques de groupes de femmes d'Afrique du Sud à l'égard des négociations. Elles mettent en lumière le fait que moins de 7 p. 100 des quelque 400 politiciens à la CODESA sont des femmes et qu'aucune ne siège à l'influent comité de gestion de la Convention. Évidemment, les Sud-Africaines estiment n'avoir aucune voix au chapitre de l'avenir du pays[3].

Néanmoins, les médias ne se sont pas attardés sur cette question et ont, dans l'ensemble, donné l'impression que les principales parties aux négociations pourraient parvenir à s'entendre. Cette hypothèse a pris plus de poids en raison du résultat favorable du référendum tenu le 17 mars dernier et réservé aux Blancs. Interrogés pour savoir s'ils appuyaient «la poursuite du processus de réforme amorcé par le président de l'État le 2 février 1990 et dont l'objet était de négocier une nouvelle constitution», les Sud-Africains blancs ont répondu favorablement à 69 p. 100[4].

Malgré ces signes favorables, les témoins ont à maintes reprises rappelé aux membres du Sous-comité que les changements intervenus en Afrique du Sud au cours des dernières années ne justifiaient pas à eux seuls le bel optimisme souvent exprimé par la collectivité internationale. Bien que considérable, ce qu'on a obtenu par l'abrogation des lois discriminatoires et la création de la CODESA est simplement un moyen de parvenir à un gouvernement démocratique non racial en Afrique du Sud. L'adoption et la mise en oeuvre de changements pratiques représenteront un travail long, ardu et semé de difficultés.

Au premier plan des divergences de vues entre le Parti national au pouvoir et son principal partenaire à la négociation, c'est-à-dire l'ANC, se trouve la question du «veto ethnique». Tandis que l'ANC appuie l'enchâssement dans la nouvelle constitution d'une loi sur les droits de la personne, afin de protéger les gens de toutes races, le Parti national du président De Klerk préconise une nouveau système constitutionnel, doté de dispositifs de contrôle et d'un partage des pouvoirs. De l'avis de la majorité des témoins qu'a entendus le Sous-comité, ces caractéristiques risquent de miner l'objectif même d'une démocratie non

---

[3] *Globe and Mail*, le 27 mai 1992.

[4] Signalons que plusieurs témoins ont mis en doute les objectifs du président De Klerk à propos du référendum. Le professeur Dan O'Meara a prétendu que ses principaux objectifs étaient de réduire l'influence du Parti conservateur et des forces de sécurité. *(Procès-verbaux et témoignages*, fascicule 15:35).

fondée sur la race, en donnant de fait à la minorité blanche un droit de veto sur tout programme de réforme d'un gouvernement à majorité noire. Puisque les négociations portent de plus en plus sur ces grandes questions de pouvoir, les principaux intervenants, de dire le professeur Dan O'Meara se rapprochent constamment du bord d'un gouffre très étroit, mais très profond[5].

C'est cette image que les Canadiens doivent avoir à l'esprit en songeant aux événements qui se déroulent en Afrique du Sud. Il reste encore de nombreuses difficultés politiques à surmonter, avant que le processus du changement démocratique en Afrique du Sud ne porte fruit. Le Canada doit continuer d'user efficacement des moyens de pression positifs et négatifs à sa disposition, l'éternelle méthode de la «carotte et du bâton», pour ouvrir la voie à un dénouement heureux de cette fin de partie constitutionnelle.

Par des initiatives appropriées, le Canada peut consolider la CODESA en offrant un soutien technique et administratif aux négociations. Par contre, l'aide canadienne, à ce stade crucial, doit également être plus résolument ciblée de façon à offrir un soutien en ressources humaines aux parties qui représentent la majorité noire. Le Fonds du dialogue, administré par l'entremise de notre ambassade en Afrique du Sud, a pris des initiatives de ce genre par le passé et nous croyons qu'il faut faire davantage. Dans les mois qui viennent, il serait opportun de prendre des mesures destinées à uniformiser les règles du jeu constitutionnel en Afrique du Sud. En conséquence, **le Sous-comité recommande que le Canada offre aux parties représentant la majorité noire et les femmes à la CODESA, davantage d'aide et d'experts-conseils pour promouvoir l'avènement de la démocratie.**

Sanctions

L'utilisation du «bâton» pour inciter au changement suppose que le Canada maintiendra sa politique de sanctions à l'endroit de l'Afrique du Sud. Nous savons que certains groupes préconisent la levée de toutes les sanctions afin de favoriser la croissance économique de l'Afrique du Sud et d'éviter de nuire à l'entreprise canadienne. Les membres du Sous-comité croient cependant que le Canada et les pays qui ont la même idéologie se doivent de maintenir des pressions réelles sur le gouvernement d'Afrique du Sud afin d'accélérer le processus constitutionnel et éviter qu'il ne s'embourbe.

Nous ne pouvons qu'applaudir à la prudence et à la pondération de l'«approche de gestion programmée» des sanctions adoptées par les chefs de gouvernement du Commonwealth en octobre 1991. Cette approche établit un lien net entre la modification des sanctions et les mesures concrètes et pratiques prises pour mettre fin à l'apartheid

---

[5] *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule 15:39.

constitutionnel[6]. En conséquence, **le Sous-comité recommande que le Canada suive les lignes directrices fixées par le Commonwealth dans l'«approche de gestion programmée» et que la diplomatie canadienne s'attache à maintenir les pressions internationales exercées sur le régime d'Afrique du Sud.**

La violence

Le changement pacifique n'est pas possible dans un climat de brutalité. Nous nous inquiétons vivement de la situation sans issue qui découle de l'escalade de la violence intergroupes en Afrique du Sud et sommes bouleversés par ce qu'on nous dit du rôle de l'État et des groupes de Blancs d'extrême droite dans la préparation et la perpétration de ces actes de violence. Nous avons également l'impression que le système de justice d'Afrique du Sud n'est pas disposé à faire savoir clairement à ceux qui causent cette violence quelle est la gravité de leurs crimes. La nouvelle de la mise en liberté hâtive de deux policiers reconnus coupables de meurtre et de tentative de meurtre, et la révélation d'une participation de l'État à l'assassinat du militant anti-apartheid Matthew Goniwe et de ses collègues, en 1985, donne l'impression que ceux qui enfreignent les droits de la personne se voient accorder l'immunité[7].

Ce qui est en jeu, ce ne sont pas simplement des vies humaines : comme l'ont mentionné à diverses reprises les personnes et les groupes consultés au cours de l'étude, l'ensemble des progrès arrachés de haute lutte en ce qui a trait au démantèlement de l'apartheid sont mis en péril par le chaos, chaos qui joue en faveur des opposants à la réforme. Beyers Naudé, l'un des dirigeants du mouvement anti-apartheid, n'a pas caché au Sous-comité l'urgence d'une intervention internationale, afin que cette violence se calme :

> Nous avons la certitude, grandissante, qu'à moins d'une surveillance internationale de la violence en Afrique du sud, surveillance exigée ou demandée par le Commonwealth ou les Nations Unies, nous ne parviendrons pas à faire le moindre progrès appréciable autorisant une négociation fructueuse dans notre pays. La Commission internationale de juristes, dans son enquête sur la violence au Natal, l'an dernier, préconisait cette mesure. À la lumière de ce qui se produit

---

[6] Les mesures relatives au commerce et à l'investissement ne seront levées que lorsque les parties se seront entendues sur les mécanismes transitoires de gouvernement, les sanctions financières ne seront levées que lorsqu'il y aura entente sur le texte d'une nouvelle constitution démocratique (à moins d'une recommandation contraire de la part de la CODESA ou d'un gouvernement provisoire) et enfin, l'embargo sur les armes appliqué par les Nations Unies et appuyé par des mesures du Commonwealth doit demeurer jusqu'à ce qu'un nouveau gouvernement post-apartheid se soit fermement installé en Afrique du Sud.

[7] Le policier Kwa Zulu Khetani Shange a été libéré sous condition en février dernier, après avoir purgé seulement neuf mois d'une peine de 27 ans d'incarcération; plus tôt au cours de l'année, l'agent sud-africain Thulani Philip Choeni avait été mis en liberté 17 mois après avoir été emprisonné pour 18 ans. Le 8 mai 1992, le New Nation publiait un message secret qui impliquait un ancien membre du Conseil de sécurité de l'État et l'un des premiers généraux actuels du pays, C.P. van der Westhuizen, dans le meurtre de 1985. Le président F.W. de Klerk a exigé une réouverture de l'enquête et a déclaré au Parlement que jamais le Conseil de sécurité de l'État ni le Cabinet n'avaient planifié de mauvaises actions ou d'infractions à la loi à l'occasion de rencontres auxquelles ses collègues ou lui-même avaient participé.

> en Afrique du sud, je souhaite vivement qu'on se penche très attentivement sur cette possibilité, afin de créer en Afrique du Sud un climat de paix propice à des progrès réels[8].

Nous croyons que le Canada peut et doit mettre de l'avant des mesures destinées à rétablir la confiance et à stopper la menace immédiate de la violence, avec son cortège de crainte et de méfiance en cette période post-apartheid. En conséquence, **le Sous-comité recommande au Canada d'user de ses bons offices en Afrique du Sud, aux Nations Unies, au Commonwealth et ailleurs, afin d'encourager fortement la présence d'observateurs tiers dans les zones de conflit d'Afrique du Sud. Le Sous-comité recommande également que, lorsqu'un gouvernement provisoire acceptable sera en place, le Canada offre de collaborer avec la police et l'armée d'Afrique du Sud et de leur exposer les modalités de formation et l'expérience des forces de l'ordre canadiennes et de la GRC ainsi que la formation de l'armée canadienne en maintien de la paix.** De telles activités ont déjà commencé. Le Southern Africa Education Trust Fund parraine la réalisation de recherches et, en collaboration avec la police régionale de Halton en Ontario, ses responsables ont examiné la possibilité d'offrir des programmes de formation communautaire à la police d'Afrique du Sud. Par ailleurs, deux dirigeants de la police d'Afrique du Sud sont venus au Canada au début de mai pour s'entretenir avec la GRC et les forces policières canadiennes des services policiers communautaires et du système «911». Le Sous-comité est d'avis qu'il s'agit là de gestes encourageants.

---

[8] *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule 21:7.

PARTIE II

LES DÉFIS D'UN CHANGEMENT DURABLE

Au-delà du souci immédiat de conserver le terrain gagné pendant la bataille, les Canadiens ne doivent pas oublier l'héritage politique, économique et social tenace de l'apartheid pour la majorité noire d'Afrique du Sud et les États limitrophes. Cela suppose un ordre du jour plus complet, afin de rompre les chaînes de l'apartheid et de libérer le dynamisme de la région.

Le défi énorme de l'avènement de la démocratie

Il est difficile d'exagérer l'ampleur du désastre humain et économique qu'est l'apartheid. Et malheureusement, malgré le désir de certains membres de la collectivité internationale et des médias d'accepter la réforme comme un fait accompli, le Sous-comité est d'un autre avis. En définitive, malgré la chute des piliers juridiques et politiques de l'apartheid, le changement en Afrique du Sud et dans la région demeure en grande partie superficiel. Le défi que devra relever l'Afrique australe dans les décennies qui viennent, pour surmonter cet héritage, sera de veiller à ce que la démocratie, le respect des droits de la personne et la transformation économique progressent de concert. Pour les partenaires de la région qui cherchent de nouveaux moyens de promouvoir le développement démocratique, il est impératif de reconnaître que ces éléments du tissu social sont indissociables.

Par contre, les nouvelles ne sont pas toutes mauvaises. Nous avons de bonnes raisons d'espérer. Malgré ce terrible héritage, l'accalmie progressive des actes d'agression et de déstabilisation en Afrique du Sud a déjà donné naissance à une certaine forme de paix et de sécurité. La Namibie a enfin obtenu son indépendance, le 21 mars 1990, et s'est dotée d'un gouvernement démocratique dans le cadre d'élections libres et équitables. Le gouvernement a mis l'accent sur la réconciliation nationale, particulièrement entre la SWAPO (*South-West Africa People's Organization*) et la DTA (*Democratic Turnhalle Alliance*) antérieurement favorable à l'Afrique du Sud.

En Angola, l'accord de paix de mai 1991 (et le départ subséquent des derniers soldats cubains du territoire angolais) a abouti à la création d'un régime plus démocratique. Les partis d'opposition fonctionnent désormais ouvertement dans cet ancien État marxiste-léniniste, y compris l'ancien groupe rebelle UNITA. On prévoit des élections multipartites à l'automne 1992, sous la surveillance de l'ONU, mais certains observateurs s'attendent à des retards. Entre temps, l'Angola doit mettre en place un mécanisme complexe de démobilisation, avec l'aide de l'ONU. Nous craignons vivement que ce processus n'entraîne une déstabilisation. **Le Sous–comité recommande donc au Canada d'accroître son appui au processus de démobilisation, de s'assurer qu'il y a suffisamment d'observateurs lors des élections prochaines et de continuer à appuyer les efforts des ONG canadiens qui oeuvrent en Angola.**

Nous observons également un épanouissement sur d'autres plans. La société civile, c'est-à-dire la participation de la population à son propre développement politique au niveau de la base, connaît un regain de dynamisme. Ses dirigeants régionaux en ont donné un aperçu aux membres du Sous-comité. Le Dr Simbarashi Herbert Stanley Makoni, secrétaire général de la Conférence de coordination du développement de l'Afrique australe (SADCC), a évoqué «l'ouverture plus grande des systèmes politiques[9]» en général, bien qu'à des stades différents selon les pays. L'honorable Peter S. Mmusi, président du Conseil des ministres de la SADCC et vice-président du Botswana, nous confiait ceci :

> On parle de démocratie dans les divers pays. Nous avons un exemple type de ce qui s'est produit récemment en Zambie, qui a connu des élections multipartites... Dans tous nos pays, même là où cela n'a pas réellement commencé à fonctionner, on discute de ces questions et nous croyons que c'est dans cette voie que notre région se dirige[10].

Un changement de climat est en cours. La victoire étant imminente sur le front constitutionnel, il faut désormais se consacrer à d'autres aspects essentiels du changement démocratique, afin de bien canaliser l'énergie et les ressources libérées par le déclin de l'apartheid. À moyen terme, les ennemis les plus redoutables de la poursuite du développement démocratique seront la stagnation et les disparités économiques. Ainsi que le rappelait le professeur Douglas Anglin dans son témoignage poignant, la démocratie constitutionnelle ne peut prendre racine dans une économie dévastée[11].

La lutte pour la justice en Afrique du Sud

Les Sud-Africains de race noire ont beaucoup souffert sur divers plans du racisme systémique, racisme qui a donné naissance aux inégalités sociales les plus extrêmes au monde. Le logement n'est pas réparti de façon équitable, car plus de 7 millions de citadins vivent dans des bidonvilles. La réforme agraire est un problème urgent. Avant l'abrogation du *Land Act*, l'an dernier, les Noirs ne pouvaient être propriétaires fonciers que dans 13 p. 100 du territoire (les «terres natales»), dont une bonne partie a subi des dommages environnementaux attribuables au surpâturage et à l'érosion. Puisque les Sud-Africains de race noire (soit les trois quarts de la population) ne gagnent que le quart d'un revenu national en plein déclin et que le taux de chômage se situe désormais à plus de 40 p. 100, rares sont ceux qui bénéficieront automatiquement d'une baisse de la discrimination systémique[12].

Un autre héritage tenace de l'apartheid, qui inquiète tout particulièrement le Sous-comité, est la perte de potentiel humain qui résulte de systèmes d'éducation très inégaux pour les enfants et les jeunes Sud-Africains, Blancs et Noirs. En 1985, les dépenses d'éducation per capita pour les Noirs n'étaient que le cinquième de celles consacrés aux

---

[9] *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule 7:10.

[10] *Ibid.*, fascicule 7:6.

[11] *Ibid.*, fascicule 15:10.

[12] ONU, *Africa Recovery Brief* n° 4, décembre 1991, p. 4.

Blancs[13]. Ce qui est encore plus inquiétant, c'est qu'environ le cinquième des Sud-Africains de 16 ans et plus n'ont jamais fréquenté l'école. Nous craignons que toute une génération de jeunes Noirs, coupés des possibilités qui découlent de l'éducation et de la formation, soient incapables d'améliorer leur qualité de vie ou de jouer leur rôle dans la reconstruction de leur société. Les sentiments intenses de frustration qui découlent des innombrables disparités sociales et économiques ne peuvent qu'alimenter la violence, si les attentes demeurent sans réponse. Comme le mentionnait Pierre Beaudet du Centre d'information et de documentation sur le Mozambique et l'Afrique australe, «sans être des prophètes de malheur, il y a beaucoup de gens (. . .) qui disent qu'il est un peu minuit moins cinq en Afrique du Sud[14].»

Il existe un impératif moral, dans ce pays : il faut trouver des moyens d'améliorer la qualité de vie des millions de Noirs laissés dans la pauvreté par les politiques racistes du passé. Les graves inégalités qui résultent du système de l'apartheid, et que nous venons de mentionner, nécessiteront, d'après le professeur Gerry Helleiner, «des adaptations structurelles plus profondes, et je n'exagère pas, que tout ce qui pourrait être tenté dans les quelques prochaines années, y compris en Europe de l'Est[15]. Par contre, les conséquences de cette grave crise structurelle posent à un futur gouvernement démocratique un ensemble entièrement nouveau de dilemmes politiques.

D'une part, la restructuration économique et la redistribution des ressources entre les Blancs et les Noirs sont, d'après de nombreux analystes, aussi nécessaires sur le plan politique que moral pour que le changement soit durable. D'autre part, nombre de commentateurs soutiennent que toute tentative à grande échelle de redistribuer la richesse entre les Blancs et les Noirs d'Afrique du Sud en un cours laps de temps serait autodestructrice, car elle entraînerait le naufrage de l'économie et minerait les fondements de la richesse future. Selon cette école de pensée, le moteur de changement le plus prometteur en Afrique du Sud et dans toute la région sera la croissance économique de la République, mais nombre d'analystes, et les représentants de l'ANC eux-mêmes, mettent en doute cette hypothèse.

L'ANC reconnaît toutefois que la croissance économique est absolument essentielle pour conserver à l'Afrique du Sud un avenir prometteur. L'organisme révise sa politique antérieure, celle de la nationalisation, à la lumière de l'écroulement des économies centralisées d'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique. Nelson Mandela affirme désormais que l'ANC n'est pas idéologiquement fixé sur cette orientation. «Dans les meilleures conditions, dit-il, nous envisageons une économie mixte, dans laquelle l'intervention de l'État ne serait pas plus grande qu'en Italie, en France ou en Allemagne[16].»

Cependant, l'ANC reste de toute évidence très inquiet de la distribution profondément inégale de la richesse dans un pays qu'il pourrait bientôt gouverner. Ce qui dérange particulièrement le parti, c'est que 87 p. 100 des terres et 90 p. 100 de la totalité de la propriété industrielle se trouvent entre les mains des Blancs. Ajoutons à cela le phénomène

---

[13] *Ibid.*

[14] *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule 17:11.

[15] *Ibid.*, fascicule 6:29.

[16] Nelson Mandela, «South Africa: White-only referendum a big mistake», *Montreal Gazette*, le 27 février 1992.

sud-africain de concentration des entreprises, car plus de 75 p. 100 des actions de la Bourse de Johannesburg sont détenues par des conglomérats appartenant à des Blancs. M. Mandela a mis au défi les gens d'affaires d'Afrique du Sud de présenter des solutions de rechange à la nationalisation qui permettent de corriger ce déséquilibre[17]; lui-même a mentionné comme modèle la loi américaine sur les conglomérats, et envisagé des modifications aux politiques fiscales comme éléments possibles d'une nouvelle stratégie[18]. Le Sous-comité constate avec plaisir que la compétence canadienne joue un rôle d'appui dans cette tâche cruciale. La «Mission économique» du Centre de recherches pour le développement international en Afrique du Sud, en août 1991, a été en partie responsable de la création d'un groupe de recherche macro-économique, le GRM, qui centralise les efforts de l'ANC, du mouvement syndical COSATU et de quatre universités dans la réalisation d'analyses et de recherches économiques.

Toutefois, tout nouveau gouvernement doit avancer sur la corde raide économique, entre ce qui est juste et ce qui est réalisable. Il lui faut répondre à la nécessité d'une croissance économique et s'en tenir aux approches économiques que préfèrent les institutions financières internationales. C'est le dilemme énoncé succinctement par le professeur Linda Freeman :

> En bref, dans quelle mesure les difformités du cas de l'Afrique du Sud joueront-elles sur la vérité universelle mise de l'avant ces temps-ci par les institutions financières internationales? À défaut de régler ces grandes inégalités, il faudra assumer des coûts sociaux, économiques et de sécurité[19].

Le plus grand de ces coûts, estimait le professeur Manfred Bienefeld, pourrait bien être la démocratie elle-même :

> Je trouve presque grotesque que les gens fêtent l'arrivée de la démocratie dans des conditions comme celles-là, tandis qu'en fait, notre propre histoire nous prouve que la démocratie ne fonctionne pas très bien dans les sociétés trop polarisées, trop instables[20].

Reconstruction de la région

Tandis que la région émerge de l'apartheid, la situation des pays voisins n'est pas meilleure. Les politiques de déstabilisation militaire et économique d'Afrique du Sud ont ravagé la Namibie, l'Angola et, au dire de certains observateurs, elles jouent encore un rôle dans le conflit dévastateur qui fait rage au Mozambique. Pour donner une idée de l'ampleur des dommages infligés à la région, précisons que, d'après l'UNICEF, 1,5 million de personnes seraient mortes en raison des guerres parrainées par l'apartheid. Quatre autres millions de

---

[17] *Ibid.*

[18] *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule 6:30.

[19] *Ibid.*, fascicule 15:34.

[20] *Ibid.*, fascicule 17:25.

personnes ont été déplacées. Les pertes économiques dans l'ensemble de la région sont évaluées aux environs de 60 milliards de dollars entre 1980 et 1988, soit trois fois le total de l'aide étrangère reçue[21].

Un autre problème, potentiellement plus menaçant, est celui des antécédents militaristes de la région, par suite des agressions de l'Afrique du Sud. Nous craignons que le legs d'attitudes violentes soit le problème le plus difficile à surmonter. Il est urgent de s'attaquer à ce phénomène, afin de garantir la croissance de la paix et de la sécurité dans l'ensemble de la région.

L'une des nécessités immédiates, pour favoriser une plus grande sécurité à l'échelon régional, est d'instaurer la paix au Mozambique. En juillet 1990, sous les auspices de l'Italie, un processus de négociation s'est amorcé entre le gouvernement du Mozambique et le mouvement de guérilla, le RENAMO. Un cessez-le-feu partiel sur les couloirs clés de transport a été ratifié en décembre de cette année et l'on a créé à Maputo une Commission mixte pour surveiller l'application des accords[22]. Malheureusement, cette présence internationale n'a pu exercer d'influence modératrice sur la totalité du territoire. M. Pascoal Mocumbi, ministre des Affaires étrangères du Mozambique, nous a confié que le RENAMO poursuit quand même ses tactiques de violence, attaquant des villages et détruisant des routes et voies ferroviaires essentielles. Il ajoutait craindre que l'appui à ce processus de déstabilisation ne vienne de canaux non officiels d'Afrique du Sud.

Les pourparlers de Rome entrent maintenant dans leur onzième ronde. Les observateurs estiment pour la plupart que le RENAMO est responsable du blocage des discussions. Leur rythme est beaucoup trop lent. Les coûts estimatifs de la guerre s'établissent déjà à 10 milliards de dollars US et ont coûté la vie à 600 000 Mozambicains, entraînant le déracinement de 2 700 000 réfugiés. Nous pressons le Canada de continuer à faire sa part pour atténuer cette tragique situation. Depuis une décennie, le Canada a manifesté son engagement envers le Mozambique en en faisant l'un des principaux bénéficiaires de l'aide étrangère canadienne en Afrique; la participation des ONG canadiens à la base, malgré la guerre qui faisait rage, a donné au pays une image des plus favorables chez les Mozambicains. Nous croyons que le Canada peut maintenant utiliser cette crédibilité pour apporter à l'ensemble du Mozambique les avantages de la paix et de la sécurité. En conséquence, **le Sous-comité recommande au Canada d'utiliser tous les moyens diplomatiques possibles pour obliger le RENAMO à négocier de bonne foi. Il faudrait envoyer au gouvernement d'Afrique du Sud un message clair au sujet de l'appui indirect que ce pays accorde encore au RENAMO, et encourager les parties membres de la Commission mixte de vérification à intervenir pour promouvoir le sérieux du RENAMO à la table des négociations.**

Malgré le facteur aggravant de la déstabilisation, les problèmes économiques de la région ne sont pas tous dus à l'apartheid. Certains sont endémiques à l'Afrique. La faiblesse ou la stagnation des investissements en capital, le bas niveau d'emploi officiel et la forte croissance de la population, ainsi que des taux de croissance économique faibles ou négatifs,

---

[21] ONU, *Africa Recovery Brief* n° 4, p. 4.

[22] La Commission mixte de vérification se compose des organismes et pays suivants : RENAMO, gouvernement du Mozambique, Zimbabwe, Zambie, Kenya, Congo, Italie, Portugal, Grande-Bretagne, ex-Union soviétique et France.

voilà autant de facteurs qui ont entraîné l'aggravation de la misère sur le continent au cours des années 1980. L'intensité de la souffrance humaine est telle qu'il nous semble d'autant plus inquiétant de constater un transfert net de ressources de l'Afrique vers les pays industrialisés, et c'est une réalité que les Canadiens connaissent mal.

L'une des grandes causes de ce phénomène étrange est l'endettement. En Afrique australe, par exemple, la plupart des États, dont l'Afrique du Sud, sont lourdement endettés. On estime que l'endettement total de la région est de 50 milliards de dollars, l'Afrique du Sud intervenant pour près de la moitié. Peut-être n'est-ce qu'une faible proportion du total de la dette mondiale, mais cela demeure un très lourd fardeau par rapport à la capacité de payer de ces pays, compte tenu particulièrement des autres difficultés économiques que nous avons mentionnées.

Les rapports entre l'endettement et le développement sont de plus en plus évidents. Par exemple, alors qu'il leur faudrait de toute urgence mettre en valeur leur capital humain pour assurer leur prospérité, les pays endettés sont souvent obligés de compromettre leurs intérêts à long terme en matière d'éducation, de services sociaux et de soins de santé afin de respecter leurs échéances. À l'instar du précédent Sous-comité sur l'endettement international, le Sous-comité se préoccupe vivement de ce cercle vicieux.

Malheureusement, la précarité est l'une des caractéristiques économiques de l'ensemble du continent africain, et elle entraîne avec elle son cortège de conséquences politiques et sociales. Nous croyons que le cas de l'Afrique du Sud est riche de leçons. Il fait ressortir une contradiction évidente dans les priorités internationales : on insiste mondialement sur la valeur de la démocratie mais on conserve une attitude d'inaction, en ce qui a trait à ces coûteuses entraves que représente la dette pour le développement économique. L'un de nos témoins, le professeur Manfred Bienefeld, a exposé clairement le problème :

> Il semble très étrange de nourrir des espoirs et des attentes si élevés à l'endroit d'un pays dont les problèmes économiques rendent apparemment inexistantes nos propres difficultés économiques[23].

À ce déclin généralisé de l'Afrique viennent se greffer des difficultés spécifiques à l'Afrique australe. Il existe également d'énormes disparités du revenu à l'intérieur de ces États, où de 5 à 10 p. 100 de la population gagne jusqu'à 100 fois le revenu rural moyen. Selon nous, cela souligne encore l'urgence d'examiner en profondeur l'effet des programmes d'adaptation structurelle imposés à la région par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. Puisque de nombreux pays d'Afrique sont aux prises à la fois avec une extrême pauvreté et de graves déséquilibres économiques, nous devons nous assurer que ces approches ne vont pas simplement amplifier les problèmes. L'honorable Peter Mmusi a confié au Sous-comité : «Il peut s'écouler un certain temps avant qu'on puisse observer les fruits des projets entrepris dans l'ensemble de la région[24].» Le Canada doit veiller à ce que les gens d'Afrique australe, et tous les Africains, n'attendent pas en vain.

---

[23] *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule 17:25.

[24] *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule 7:6.

Ces disparités internes sont le reflet des inégalités économiques qui existent sur une échelle plus vaste, entre les États de la région. La SADCC compte actuellement dix économies, différentes par leur taille, leur force et leurs possibilités[25]. Pourtant, chacune est beaucoup trop petite, à divers égards, pour pouvoir réussir de façon indépendante. C'est cette difficulté qui a surtout motivé la SADCC à choisir le régionalisme pour les décennies qui viennent.

Après s'être concentrés, dans les années 1980, sur le développement des infrastructures dans le but de contrer la puissance économique de l'Afrique du Sud dans la région, les membres de la SADCC cherchent maintenant des moyens de combiner plus efficacement leurs énergies et leurs maigres ressources pour accroître la capacité économique globale de la région. Leurs plans pour les années 1990 gravitent autour de deux impératifs jumeaux, à savoir «entreprise, compétences et productivité» d'une part, et l'intégration régionale, d'autre part, éléments que la SADCC estime essentiels à un développement durable. Par contre, ce qui est assez différent, dans ce type de «régionalisme», c'est le désir de la SADCC d'**équilibrer** la croissance régionale. Sous l'appellation «intégration du développement», le régionalisme «à la SADCC» est une approche équitable à l'intégration économique, qui insiste à la fois sur la production et les échanges. On espère que, grâce à la coordination, plutôt qu'à la concurrence, tous les membres pourront bénéficier dans une certaine mesure du succès global, malgré les disparités régionales. Le principe sur lequel se fonde la SADCC, comme le faisait remarquer le Dr Makoni, est que «le marché est un bon serviteur, mais bien évidemment un mauvais maître[26]».

Nombre d'aspects de cette approche restent encore à préciser, particulièrement le rapport de la SADCC avec les autres leviers économiques en place, par exemple la Zone d'échanges préférentiels (PTA) et l'Union douanière d'Afrique australe (SACU), mais il faut applaudir à ce souci de réduire la pauvreté dans l'ensemble de la région en même temps que d'assurer la croissance économique globale. Il est certain qu'il faudra surmonter plusieurs obstacles, et non des moindres, par exemple modifier les attitudes et établir la confiance, mais l'énergie et les ressources libérées par le démantèlement progressif de l'apartheid ont suscité l'exaltation et l'espoir. Les membres de la SADCC se doivent de repenser l'avenir de l'organisation et de la région.

Réintégration de l'Afrique du Sud

Le facteur potentiellement le plus explosif de ce nouveau programme sera une Afrique du Sud devenue démocratique. L'économie sud-africaine, malgré ses profondes lacunes, a quand même trois fois la taille de celles de toutes les économies membres de la SADCC. Élément assez singulier, elle intervient pour les trois quarts du PIB de la région et les quatre cinquièmes de la valeur ajoutée à la fabrication. De plus, avec un bon tiers du total de la population d'Afrique australe, c'est le plus grand marché national de la région. Il ne fait pas de doute que la SADCC est en ménage avec un «éléphant».

---

[25] Voici les membres de la SADCC et leur PNB per capita en dollars U.S. pour 1980 : Mozambique (80), Tanzanie (120), Malawi (120), Zambie (390), Lesotho (470), Angola (620), Zimbabwe (650), Swaziland (900), Namibie (1 030), Botswana (1 600). A titre de comparaison, le PNB per capita en Afrique du Sud était de 2 470 $. Sources : *Africa Recovery Brief*, d'après les données de l'ONU, de la Banque mondiale, du FMI, de la FAO, de l'UNICEF et de la *South African Reserve Bank*.

[26] ONU, *African Recovery Brief* n° 4, p. 12.

Par contre, l'explosion qui s'annonce pourrait être une force, soit destructrice, soit motivatrice dans la région. D'une part, on s'inquiète que l'Afrique du Sud puisse susciter un «exode des cerveaux» : avec son niveau de vie relativement élevé et ses pénuries de personnel qualifié, l'Afrique du Sud risque d'accaparer les talents et les ressources humaines dont les autres États de la région ont tant besoin. Il est également très possible que l'Afrique du Sud devienne une «éponge à ressources» absorbant la totalité des nouveaux investissements financiers.

D'autre part, nombre d'analystes soutiennent qu'une Afrique du Sud démocratique peut devenir le moteur de la croissance économique future de la région, non seulement par un «débordement» éventuel des investissements de l'Afrique du Sud sur le reste de la région, mais également par une intensification de la coopération. Un nouveau gouvernement en Afrique du Sud devra, tout comme les autres membres de la SADCC, s'engager tôt ou tard pleinement dans la planification régionale collective, processus de négociation dans lequel les autres États de la SADCC ont des atouts essentiels à l'Afrique du Sud, les principaux étant l'hydro-électricité et l'eau. Par contre, et nous y avons fait allusion précédemment, l'ANC formule une mise en garde contre un excès d'optimisme. Le Dr Marcia Burdette nous a rapporté ceci :

> Walter Sisulu, président adjoint de l'ANC, a pris la parole à l'assemblée de la SADCC afin de rappeler aux participants que l'Afrique du Sud ne serait pas membre actif de l'organisme dans un proche avenir et que, lorsqu'elle le deviendra, il ne faudrait pas supposer qu'elle fournira des investissements importants ou de grandes quantités de marchandises, car ses propres dirigeants devront, pendant un certain temps, orienter la production vers le marché intérieur afin de réduire les inégalités dans leur pays même[27].

Le défi de l'intégration de l'Afrique du Sud est donc d'essayer de faire en sorte que l'explosion a un effet positif. Il sera important d'appuyer la coordination régionale et d'encourager l'Afrique du Sud à jouer un rôle économique constructif et responsable. Tous les intervenants sont conscients des difficultés à venir, mais comme l'a fait remarquer le Dr Makoni :

> Nous partons du principe que la solution à ce problème de disparités résidera davantage dans la collaboration et la collectivité que dans la séparation ... Fort heureusement, c'est aussi l'opinion de la majorité en Afrique du Sud[28].

Afin d'en arriver à un dénouement positif et à un régionalisme authentiquement «fabriqué en Afrique australe», les témoins ont rappelé à diverses reprises que les amis de la région doivent se garder des formules de gestion économique qui ne tiennent pas suffisamment compte de ces inégalités caractéristiques. Il en va ainsi de la région dans son ensemble, tout comme de l'Afrique du Sud et des autres pays individuellement. En aidant l'Afrique du Sud et l'Afrique australe à réaliser leurs priorités de changement, la collectivité internationale doit éviter d'accroître les risques que les racines de la démocratie ne soient arrachées par le désespoir économique.

---

[27] *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule 15:8.

[28] *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule 7:13.

PARTIE III

ORIENTATIONS POLITIQUES ET PRIORITÉS DANS LES ANNÉES 1990

Jusqu'ici, nous avons présenté un certain nombre de moyens par lesquels le Canada peut faciliter la transition immédiate en Afrique du Sud et en Afrique australe. Tournons-nous maintenant vers la politique canadienne à long terme.

Depuis vingt ans, la politique canadienne dans la région comporte trois grands thèmes : la lutte contre l'apartheid en Afrique du Sud, l'appui aux États individuels limitrophes par des relations bilatérales, et l'aide à la SADCC. Nous croyons que ces grands éléments de la politique doivent être maintenus dans une certaine mesure durant cette période de transition. En fait, comme la lutte contre l'apartheid est loin d'être terminée en Afrique du Sud, tant sur le front constitutionnel que dans la vie quotidienne de millions de Sud-Africains noirs, les membres du Sous-comité estiment que, malgré sa richesse économique relative, il est opportun que le Canada aide tout d'abord les parties qui représentent la majorité noire en Afrique du Sud et, ultérieurement, un gouvernement démocratique. Évidemment, il ne saurait s'agir d'un engagement à long terme de la part du Canada, mais au départ, le soutien de la collectivité internationale sera essentiel à la viabilité du changement démocratique en Afrique du Sud.

Au cours des années 1990, par contre, la politique canadienne doit prendre de plus en plus une orientation régionale intégrée. Ceci correspond aux préoccupations naissantes des pays de la région et offre au Canada la possibilité de maximiser l'effet de ses politiques en favorisant la formation de liens et de réseaux et, fondamentalement, la coopération. Le tissu régional sera plus fort si les fils qui le composent sont étroitement entrelacés.

Dans la poursuite de ces objectifs, le Canada dispose de toute une gamme de canaux de politique étrangère, notamment les rapports entre gouvernements, les partenariats avec les organisations non gouvernementales, les universités, les Églises, les entreprises canadiennes et les groupes syndicaux, ainsi que sa participation aux organismes multilatéraux. Même si le Canada ne figure pas parmi les principaux donateurs puisqu'il n'a offert qu'environ 2,5 p. 100 de l'aide publique au développement (APD) dans la région[29], le Sous-comité croit que les ponts construits par notre pays et ses partenaires avec les gouvernements, les entreprises, les institutions régionales et les organismes locaux et communautaires nous donnent une influence unique et aux facettes multiples, ainsi que de nombreux points d'entrée pour mener à bien nos politiques.

En conséquence, afin d'offrir notre appui dans un cadre régional et compte tenu de la nécessité de nous concentrer sur des tâches clés, le Sous-comité recommande que la politique canadienne se concentre de plus en plus sur les grandes priorités qui suivent.

---

[29] *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule 14:12.

Le développement économique

Il est incontestable que tous les intervenants dans la région insistent sur l'urgence du développement économique. La prochaine décennie ne doit pas être celle d'un déclin encore plus marqué de la qualité de vie de millions d'individus en Afrique australe. Leur optimisme et les racines de la démocratie sont trop fragiles.

Étant donné cet impératif essentiel, le Canada peut apporter une contribution importante à plusieurs niveaux. Tout d'abord, **le Sous-comité recommande que le Canada, en qualité de pays donateur, accorde son aide aux projets de développement de nature régionale qui visent au premier chef à réduire la pauvreté.** Répondre aux besoins fondamentaux de la personne, par exemple parvenir à une situation satisfaisante en matière de soins de santé, de logement, d'eau potable et d'assainissement, n'est pas une priorité nouvelle, mais nous craignons que cela soit de plus en plus négligé, à mesure que les défis de la région gagneront en complexité. Dans le choix ou la planification des initiatives d'aide, la politique canadienne doit veiller à ce que la collaboration régionale, la participation populaire et les mécanismes d'évaluation soient des éléments fondamentaux. Nous croyons qu'un retour à l'essentiel sera non seulement humanitaire, mais qu'il raffermira également une ambiance de participation, entretiendra une perspective régionale et, comme le mentionnait la Banque mondiale dans son rapport 1992 sur le développement, favorisera un environnement durable.

Second obstacle critique au développement économique, la pandémie de SIDA qui sévit dans beaucoup de pays de la région. Le SIDA frappe principalement les hommes et les femmes dans la force de l'âge, ceux-là mêmes qui contribuent au premier chef à la survie économique de leur famille et, en fin de compte, de leur État. Le fléau mine par ailleurs l'intégrité des générations futures, un nombre sans cesse grandissant d'enfants tombant sur le coup de la tragique maladie. Les conséquences pourraient être catastrophiques. Ainsi, certaines analyses de l'envergure du problème en Afrique du Sud laissent prévoir que quelque 60 p. 100 de la main-d'oeuvre pourraient, d'ici l'an 2004, avoir été éliminés par le SIDA ou être en train d'en mourir. Nous nous inquiétons sérieusement des éventuels coûts humains, sociaux et économiques du SIDA. Par conséquent, **le Sous-comité recommande au Canada d'accroître son appui à l'égard des programmes axés sur le SIDA en Afrique australe.**

À un troisième échelon, sans cesse plus important, de la gestion macroéconomique de la région, **le Sous-comité recommande au Canada de maintenir son appui à l'égard de l'organisation de la SADCC par divers moyens pratiques, à mesure qu'elle s'attaquera aux complexités inhérentes à la planification de l'intégration régionale.** Cela signifie qu'il faut non pas dicter les priorités économiques, mais plutôt aider et conseiller les planificateurs économiques dans l'élaboration d'un régionalisme propre à l'Afrique australe. Il est évident que cette tâche est tout aussi importante en Afrique du Sud, où un nouveau gouvernement démocratique devra prendre des décisions économiques clés. En conséquence, **le Sous-comité recommande que le Canada continue d'appuyer les efforts de recherches et de planification stratégique des parties représentant la majorité noire en Afrique du Sud.** En outre, pour encourager l'établissement de liens économiques mutuellement avantageux dans la région, **le Sous-comité recommande que le ministère des Affaires extérieures réévalue sa décision de retirer d'Afrique subsaharienne tous ses délégués commerciaux.**

Cet appui à un régionalisme revitalisé peut aussi s'intégrer aux pourparlers politiques du Canada avec d'autres pays. **Le Sous-comité recommande que le Canada, dans son rôle de défenseur, tire pleinement parti de son rôle au sein des institutions multilatérales, notamment les institutions financières internationales, afin de les inciter à reconnaître dans leurs politiques d'adaptation structurelle la diversité des circonstances en Afrique et ailleurs. En Afrique du Sud et en Afrique australe, il est impérieux que les IFI comprennent qu'il faut absolument s'attaquer aux énormes disparités économiques et conçoivent des programmes d'ajustement structurel qui en tiennent compte.** De plus, **le Sous-comité recommande que le Canada presse ses homologues membres de ces institutions et d'autres organismes de prendre rapidement des mesures d'allégement de la dette des pays les plus pauvres de la région.**

Ces recommandations s'appliquent également à la politique canadienne dans l'ensemble de l'Afrique.

La mise en valeur des ressources humaines

La mise en valeur du capital humain est la clé de la lutte contre la pauvreté et de la croissance économique. C'est éminemment le cas lorsqu'il s'agit du rôle de la femme dans le développement. Sur un plan plus humain, l'appui aux programmes de formation et à l'enseignement primaire, technique et universitaire répond aux aspirations profondes des femmes et des hommes dont dépend l'avenir de l'Afrique australe. Nous ne saurions trop insister sur l'importance de l'éducation pour la population noire. En contribuant dès maintenant à la formation de cadres supérieurs dans l'ensemble de la région, nous permettons à l'Afrique de s'aider elle-même.

Cet objectif se prête tout aussi bien à la recherche d'une solution au problème de la démilitarisation. Dans de nombreux pays de la région, notamment la Namibie, l'Angola et le Mozambique, la guerre est devenue le seul mode de vie de toute une génération. S'il existait des programmes de perfectionnement des ressources humaines spécifiquement conçus en fonction des besoins des anciens soldats, les efforts de recyclage pourraient aider à surmonter l'attitude militariste si répandue et permettre à un groupe potentiellement déstabilisateur de s'engager de façon positive dans la reconstruction de la société qui est la sienne.

Le Canada est bien placé pour participer à ces tâches cruciales. Au cours des décennies précédentes, le Canada a établi des liens solides avec les universités, les Églises et les groupes communautaires qui s'efforcent d'améliorer de façon tangible l'avenir, notamment pour les jeunes. Ces partenariats établis sont des mécanisnes tout indiqués pour promouvoir à la base le perfectionnement des ressources humaines.

Les contacts entre les milieux universitaires et les milieux sportifs sont d'autres leviers essentiels, en matière de politique. Dans la lutte contre l'apartheid, par exemple, le rejet de leur participation a été une sanction efficace à l'encontre du régime sud-africain. Sur un plan plus positif, les liens entre les universités et les organismes sportifs permettent aux Canadiens et aux Africains austraux de partager leur expérience et leurs domaines de compétence et d'en tirer profit. Ils permettent en outre à une multitude de Canadiens de se rendre compte des avantages de la coopération internationale, ce qu'ils n'auraient peut-être pas pu faire autrement.

Par ses efforts, le Canada a également favorisé la croissance d'institutions et de réseaux de perfectionnement des ressources humaines à vocation régionale; nous voyons un avantage à long terme à appuyer autant que possible ces instruments en tant que canaux de l'aide canadienne. L'entraide entre voisins, surtout si les institutions régionales en place parviennent à aider et à remobiliser la société sud-africaine, favorisera la bonne volonté et la confiance mutuelle.

En conséquence, **le Sous-comité recommande que l'aide canadienne se concentre sur la mise en valeur des ressources humaines, car c'est un investissement critique pour l'avenir de la région. À cette fin, le gouvernement doit tirer pleinement parti de la situation de ses partenaires canadiens et s'efforcer également de veiller à ce que la formation fasse appel aux institutions et aux réseaux régionaux en place. Il faudra insister tout spécialement sur les besoins des femmes et des anciens militaires et sur la formation de cadres supérieurs, peut-être en faisant appel aux institutions établies comme le Centre canadien de gestion.** Par ailleurs, **le Sous-comité engage le ministre des Affaires extérieures à reconsidérer la décision de transférer les relations universitaires et sportives du ministère des Affaires extérieures à Condition physique et Sport amateur et au Conseil des Arts du Canada.** Nous croyons que ce remaniement apparemment bureaucratique aura des incidences sur la politique, notamment dans un domaine comme la mise en valeur des ressources humaines. En outre, ce transfert fait perdre un moyen efficace de sévir contre les gouvernements qui violent les droits de la personne. Il est malheureux qu'on envoie un tel signal aux gouvernements d'Afrique du Sud et d'ailleurs à un moment où le Canada doit disposer de moyens d'exercer des pressions sur les régimes intransigeants.

La société civile

Le Canada doit appuyer par des mesures concrètes la croissance d'une société civile, noyau d'un pluralisme politique et d'une culture des droits de la personne. Nous croyons que la croissance de la démocratie dépend non seulement de la santé de l'économie, mais aussi de son enracinement. À notre avis, le développement démocratique n'est pas simplement une question de surveillance d'élections, quelle que soit l'importance de cette phase dans le processus de croissance. La politique du Canada doit s'efforcer de promouvoir une conscience plus générale des droits démocratiques et des droits de la personne dans l'ensemble de l'Afrique australe. Elle peut y parvenir à divers niveaux.

Dans nos rapports bilatéraux avec les gouvernements de la région, **le Sous-comité recommande au Canada d'utiliser efficacement les leviers positifs et négatifs résultant de nos moyens diplomatiques et de nos ressources d'APD afin de condamner les abus en matière de droits de la personne et la suppression du pluralisme politique.** Élément plus important, peut-être, **le Sous-comité recommande que le Canada incite fortement d'autres pays à en faire autant.** L'élection multipartite qui a eu lieu en Zambie en novembre 1991 illustre l'ampleur de l'influence des donateurs, lorsqu'ils oeuvrent de concert. Il faut exercer les mêmes pressions sur l'actuel gouvernement du Malawi, qui agit contre la volonté de sa population, et sur tout oppresseur des droits de la personne et de la participation à la vie politique.

C'est évidemment une question qui déborde la simple région de l'Afrique australe, et un défi de taille pour la collectivité des donateurs désireux de susciter le changement. Le Sous-comité a également entendu des témoignages convaincants à propos de l'intransigeance constante des régimes du Kenya et du Zaïre.

MM. Gitobu Imanyara et Raila Odinga du mouvement d'opposition *Forum for the Restoration of Democracy* du Kenya nous ont confié que le président Moi utilise tous les moyens possibles, y compris l'incitation à la violence et l'abus des droits de la personne, pour réprimer les forces favorables à des élections multipartites et à un gouvernement démocratique. Ces activités se poursuivent, bien que M. Moi ait promis à la collectivité des donateurs la tenue d'élections libres et équitables au Kenya avant mars de l'année prochaine.

De même, M. Beaudoin Hamuli-Kabarhuza, du conseil national des ONG de développement du Zaïre, a affirmé que le régime Mobutu amplifie la désintégration sociale et économique de son pays en bloquant les efforts du mouvement démocratique exprimés dans le cadre de la conférence nationale dirigée par l'archevêque Monsegwo Pasinya. Le régime poursuit en outre impunément ses abus en matière de droits de la personne.

Dans ces pays, et ailleurs, la collectivité internationale a l'obligation de participer à l'élimination des obstacles à la démocratisation. **Le Sous-comité recommande que le Canada agisse aux niveaux bilatéral et multilatéral afin d'appuyer les forces démocratiques au Kenya et au Zaïre et, en fin de compte, de faciliter l'avènement de la démocratie dans ces pays.**

Par contre, faire pression sur le plan politique n'est que le moyen le plus visible de renforcer la société civile. Il existe toute une gamme d'initiatives de la base qui peuvent et doivent bénéficier de l'appui du Canada. En Afrique du Sud, notamment, les membres du Sous-comité ont été vivement impressionnés par des organismes comme le *South African Legal Defence Fund*, qui s'est fait le défenseur des droits de la personne et qui lutte pour la démocratisation du domaine juridique; l'appui aux facultés de droit des universités noires est un autre moyen efficace de promouvoir une culture juridique en matière de droits de la personne. Au Canada, des organismes comme *Canada-South Africa Cooperation* et le *Southern Africa Education Trust Fund* collaborent avec leurs partenaires de la région à l'appui de la démocratisation de la société.

Dans l'ensemble de la région, il est urgent de mobiliser les populations à travailler à l'avènement d'une société civile. Nous croyons toutefois que ce phénomène doit prendre une orientation régionale, de façon à promouvoir un enracinement qui aura un effet de renforcement mutuel. En conséquence, **le Sous-comité recommande que le Canada appuie les initiatives qui renforcent les groupes et organismes qui luttent pour donner une expression populaire à une culture de la démocratie et des droits de la personne, particulièrement s'ils favorisent la coopération régionale.** En définitive, ce seront les gens d'Afrique australe eux-mêmes qui devront soutenir la démocratie et la paix. Cette stabilité politique devra nécessairement reposer sur une société civile dynamique.

CONCLUSION

MAINTENIR LES EFFORTS DU CANADA

En terminant, nous souhaitons revenir à la crainte que nous exprimions plus haut de voir les Canadiens s'endormir sur leurs lauriers maintenant que la victoire sur l'apartheid semble acquise et qu'elle est souvent qualifiée par les médias de fait accompli. Le danger d'une telle attitude est que le Canada se désintéresse de l'Afrique, d'autant plus que les besoins de l'après-guerre froide se font criants. Nous croyons que les médias, le gouvernement et les divers organismes canadiens qui travaillent à la transformation de l'Afrique australe doivent sensibiliser les Canadiens aux séquelles de l'apartheid qui restent à résorber et à la nécessité pour le Canada de poursuivre le combat.

Le succès dans la lutte contre l'apartheid ne doit pas, par ironie du sort, marquer le début d'un autre chapitre tragique de l'histoire de cette partie du monde. Depuis une génération, les populations d'Afrique australe et la collectivité internationale se sont unies pour favoriser l'avènement de la justice en Afrique du Sud et la naissance d'une région forte sur les plans politique et économique. Certains éléments essentiels du puzzle sont désormais en place. Les structures de l'apartheid en Afrique du Sud commencent à s'écrouler. La société civile s'épanouit dans l'ensemble de la région. La paix gagne en vigueur. On observe la naissance d'un esprit de coopération régionale. L'Afrique australe renferme de grandes promesses, mais le succès de la transformation exigera une énergie sans faille.

Les efforts déployés par le Canada ont été par le passé une source d'inspiration. Notre leadership au sein des Nations Unies et du Commonwealth a aidé à attirer l'attention internationale sur les graves injustices du régime de l'Afrique du Sud. Notre appui aux États limitrophes et aux organisations régionales a également prouvé que le Canada était décidé à promouvoir la démocratie, les droits de la personne et le développement économique. De plus, des citoyens et des groupes de Canadiens ont donné généreusement d'eux-mêmes dans cette bataille. Nous applaudissons à l'engagement qu'ils continuent à manifester et nous les remercions de la bienveillance que leurs efforts vaudront au Canada dans cette région.

Le Canada doit demeurer cette source d'énergie pour l'Afrique du Sud et l'Afrique australe dans les années qui viennent. À cette fin, le Sous-comité formule trois recommandations, deux à court terme et une à long terme. Premièrement, **il recommande que, avant la fin de l'année, le gouvernement tienne une consultation de deux jours avec les intervenants canadiens en Afrique du Sud, notamment les ONG, les Églises, les organismes de promotion des droits de la personne, les syndicats, les représentants du commerce et de la finance, des fonctionnaires et des parlementaires. Il faudrait aussi des participants de la région.** Selon nous, une telle consultation favorisera la coopération et donnera à ces groupes l'occasion de dresser des stratégies de politique et de mobilisation du public. En tirant parti des connaissances et des compétences des Canadiens, les efforts que déploie le Canada en Afrique australe seront le fruit d'une réelle concertation.

Deuxièmement, en vue de tisser des liens avec les forces démocratiques de la région et de stimuler l'intérêt du public canadien, nous insistons sur l'opportunité d'une visite officielle en Afrique du Sud et en Afrique australe d'une délégation parlementaire omnipartite. C'est une priorité du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur (CPAECE) depuis des années, priorité avalisée par la secrétaire d'État aux Affaires extérieures et par son prédécesseur. Nous croyons que l'intervention de la classe politique canadienne à ce tournant historique de la région montrera que le Canada est fermement en faveur du changement et qu'elle ouvrira des lignes de communication avec les futurs dirigeants de l'Afrique australe. Par conséquent, **le Sous-comité recommande au gouvernement d'aider à organiser, dans un avenir rapproché, le voyage d'une délégation parlementaire officielle dans la région.**

Enfin, nous croyons qu'il faudrait avoir un organisme focalisant l'intérêt que le Canada porte à la région. Il existe un précédent. Lorsque le Canada a voulu s'intéresser davantage à l'Asie par des moyens comme la recherche, la promotion du commerce, les programmes d'échanges et la formation linguistique, il a créé la Fondation Asie Pacifique. Parmi les possibilités du centre africain, il pourrait y avoir une fondation semblable, un programme ou un institut affilié au CRDI ou à un autre organisme ou un organisme de coordination. Quoi qu'il en soit, il s'agit d'établir un mécanisme qui soutienne et stimule l'intérêt du gouvernement canadien et du grand public à l'égard de l'Afrique, et de prolonger les initiatives que nous avons prises dans la lutte contre l'apartheid et la famine. La situation financière n'est pas reluisante, mais le remaniement des structures des Affaires extérieures et du secteur non gouvernemental devrait dégager certaines ressources. Si ces ressources étaient employées à focaliser nos efforts, elles contribueraient puissamment à répondre aux besoins à long terme du continent africain et en particulier de l'Afrique australe. En bref, la lutte se poursuit. En conséquence, **le Sous-comité recommande au gouvernement d'établir un mécanisme institutionnel capable de concentrer et d'orienter les énergies en faveur de l'Afrique, ainsi que d'engager de nombreuses sources canadiennes.**

Il ressort de notre rapport que le Canada et l'Afrique entretiennent une relation unique. En Afrique australe, notamment, les efforts du Canada sont en partie à l'origine des événements étonnants dont nous sommes témoins. En aidant les populations d'Afrique australe à répondre aux besoins politiques et économiques profonds de la région, nous pouvons contribuer à effectuer une transformation durable. La semence du changement est en terre. Le soutien du Canada peut maintenant aider à faire en sorte que les racines de la démocratie tiennent, s'étendent et permettent à toute l'Afrique australe de parvenir une meilleure qualité de vie.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

PRÉOCCUPATIONS IMMÉDIATES

1. **Le Sous-comité recommande que le Canada offre aux parties représentant la majorité noire et les femmes à la CODESA, davantage d'aide et d'experts-conseils pour promouvoir l'avènement de la démocratie.**

2. **Le Sous-comité recommande que le Canada suive les lignes directrices fixées par le Commonwealth dans l'«approche de gestion programmée» et que la diplomatie canadienne s'attache à maintenir les pressions internationales exercées sur le régime d'Afrique du Sud.**

3. **Le Sous-comité recommande au Canada d'user de ses bons offices en Afrique du Sud, aux Nations Unies, au Commonwealth et ailleurs, afin d'encourager fortement la présence d'observateurs tiers dans les zones de conflit d'Afrique du Sud.**

4. **Le Sous-comité recommande que, lorsqu'un gouvernement provisoire sera en place, le Canada offre de collaborer avec la police et l'armée d'Afrique du Sud et de leur exposer les modalités de formation et l'expérience des forces de l'ordre canadiennes et de la GRC ainsi que la formation de l'armée canadienne en maintien de la paix.**

5. **Le Sous–comité recommande au Canada d'accroître son appui au processus de démobilisation, de s'assurer qu'il y a suffisamment d'observateurs lors des élections prochaines en Angola et de continuer à appuyer les efforts des ONG canadiens qui oeuvrent en Angola.**

6. **Le Sous-comité recommande au Canada d'utiliser tous les moyens diplomatiques possibles pour obliger le RENAMO à négocier de bonne foi. Il faudrait envoyer au gouvernement d'Afrique du Sud un message clair au sujet de l'appui indirect que ce pays accorde encore au RENAMO, et encourager les parties membres de la Commission mixte de vérification à intervenir pour promouvoir le sérieux du RENAMO à la table des négociations.**

ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE CANADIENNE DANS LES ANNÉES 1990

Le développement économique

7. **Le Sous-comité recommande que le Canada, en qualité de pays donateur, accorde son aide aux projets de développement de nature régionale qui visent au premier chef à réduire la pauvreté.**

8. **Le Sous-comité recommande au Canada d'accroître son appui à l'égard des programmes axés sur le SIDA en Afrique australe.**

9. **Le Sous-comité recommande au Canada de maintenir son appui à l'égard de l'organisation de la SADCC par divers moyens pratiques, à mesure qu'elle s'attaquera aux complexités inhérentes à la planification de l'intégration régionale.**

10. **Le Sous-comité recommande que le Canada continue d'appuyer les efforts de recherches et de planification stratégiques des parties représentant la majorité noire en Afrique du Sud.**

11. **Le Sous-comité recommande que le ministère des Affaires extérieures réévalue sa décision de retirer d'Afrique subsaharienne tous ses délégués commerciaux.**

12. **Le Sous-comité recommande que le Canada, dans son rôle de défenseur, tire pleinement parti de son rôle au sein des institutions multilatérales, notamment les institutions financières internationales, afin de les inciter à reconnaître dans leurs politiques d'adaptation structurelle la diversité des circonstances en Afrique et ailleurs. En Afrique du Sud et en Afrique australe, il est impérieux que les IFI comprennent qu'il faut absolument s'attaquer aux énormes disparités économiques et conçoivent des programmes d'ajustement structurel qui en tiennent compte.**

13. **Le Sous-comité recommande que le Canada presse ses homologues membres de ces institutions et d'autres organismes de prendre rapidement des mesures d'allégement de la dette des pays les plus pauvres de la région.**

La mise en valeur des ressources humaines

14. **Le Sous-comité recommande que l'aide canadienne se concentre sur la mise en valeur des ressources humaines, car c'est un investissement critique pour l'avenir de la région. À cette fin, le gouvernement doit tirer pleinement parti de la situation de ses partenaires canadiens et s'efforcer également de veiller à ce que la formation fasse appel aux institutions et aux réseaux régionaux déjà en place. Il faudra insister tout spécialement sur les besoins des femmes et des anciens militaires et sur la formation des cadres supérieurs, peut-être en faisant appel aux institutions établies comme le Centre canadien de gestion.**

15. **Le Sous-comité engage le ministre des Affaires extérieures à reconsidérer la décision de transférer les relations universitaires et sportives du ministère des Affaires extérieures à Condition physique et Sport amateur et au Conseil des Arts du Canada.**

La société civile

16. **Le Sous-comité recommande au Canada d'utiliser efficacement les leviers positifs et négatifs résultant de nos moyens diplomatiques et de nos ressources d'APD afin de condamner les abus en matière de droits de la personne et la suppression du pluralisme politique.**

17. **Le Sous-comité recommande que le Canada incite fortement d'autres pays à en faire autant.**

18. **Le Sous-comité recommande que le Canada agisse aux niveaux bilatéral et multilatéral afin d'appuyer les forces démocratiques au Kenya et au Zaïre et, en fin de compte, de faciliter l'avènement de la démocratie dans ces pays.**

19. **Le Sous-comité recommande que le Canada appuie les initiatives qui renforcent les groupes et organismes qui luttent pour donner une expression populaire à une culture de la démocratie et des droits de la personne, particulièrement s'ils favorisent la coopération régionale.**

LE MAINTIEN DU DYNAMISME CANADIEN

20. **Le Sous-comité recommande que, avant la fin de l'année, le gouvernement tienne une consultation de deux jours avec les intervenants canadiens en Afrique du Sud, notamment les ONG, les Églises, les organismes de promotion des droits de la personne, les syndicats, les représentants du commerce et de la finance, des fonctionnaires et des parlementaires. Il faudrait aussi des participants de la région.**

21. **Le Sous-comité recommande au gouvernement d'aider à organiser, dans un avenir rapproché, le voyage d'une délégation parlementaire officielle dans la région.**

22. **Le Sous-comité recommande au gouvernement d'établir un mécanisme institutionnel capable de concentrer et d'orienter les énergies en faveur de l'Afrique, ainsi que d'engager de nombreuses sources canadiennes.**

ANNEXE A

Liste des témoins

Organisations ou particuliers	Fascicule	Date
ACDI		
Archie Book directeur adjoint Opérations canadiennes Direction générale de l'Afrique et du Moyen–Orient	14	9 mars 1991
John Copland directeur général Afrique anglophone	14	9 mars 1991
Don McMaster directeur général Direction de la coopération institutionnelle et des services au développement	1	30 septembre 1991
Association canadienne des exporteurs		
James Taylor président	17	30 mars 1992
Bureau international du travail		
John Harker directeur	21	27 avril 1992
Centre d'information et de documentation sur le Mozambique et l'Afrique australe		
Pierre Beaudet recherchiste	17	30 mars 1992
Centre international des droits de la personne et du développement démocratique		
Iris Almeida présidente Programmes d'Asie et d'Afrique	21	27 avril 1992
Centre de recherches pour le développement international		
Keith Bezanson président	6	27 novembre 1991
Mark Van Ameringen Conseiller principal	6	27 novembre 1991

Organisations ou particuliers	Fascicule	Date
Conférence de coordination du développement de l'Afrique australe		
Peter S. Mmusi vice-président de la République du Botswana et président du conseil des ministres du SADCC	7	28 novembre 1991
M. Simbarashi Herbert Makoni secrétaire exécutif	7	28 novembre 1991
Conseil national du développement des ONG du Zaire		
Beaudoin Hamuli-Kabarhuza secrétaire général	19	6 avril 1992
Coopération Canada-Mozambique		
Michael O'Connor gestionnaire	1	30 septembre 1991
CUSO		
John van Mossel agent de développement de programmes	21	27 avril 1992
Lise Blanchard Directrice administrative	6	27 novembre 1991
Fond de défense juridique de l'Afrique du Sud		
Ntobeko Maqubela directeur général	21	27 avril 1992
Forum pour la restauration de la démocratie		
Raila Odinga vice-président Comité général	20	9 avril 1992
Naudé, Beyers Chef dans le mouvement anti-apartheid	21	27 avril 1992
Ministère des Affaires extérieures		
Lucie Edwards présidente Groupe de travail sur l'Afrique australe	6	27 novembre 1991
Marc Perron sous-ministre adjoint Afrique et Moyen-Orient	14	9 mars 1992
Verona Edelstein directrice Division des relations avec l'Afrique anglophone	14	9 mars 1992

Organisations ou particuliers	Fascicule	Date
Richard Chapple Direction des relations avec l'Afrique anglophone	20	9 avril 1992
Mocumbi, Pascoal Ministre des Affaires étrangères République du Mozambique	1	30 septembre 1991
Nairobi Law Monthly		
Gitobu Imanyara Éditeur en chef	20	9 avril 1992
OXFAM Canada		
John Graham agent de développement des programmes pour l'Afrique australe	1	30 septembre 1991
Partenariat Afrique–Canada		
Marc Laporte directeur administratif	15	23 mars 1992
Université Carleton		
Pr Douglas Anglin Département de sciences politiques	15	23 mars 1992
Pr Linda Freeman Département de sciences politiques	15	23 mars 1992
Pr Manfred Bienefeld École d'administration publique	17	30 mars 1992
Université d'Ottawa		
Dr. Marcia Burdette Professeur invité Institut de développement et de coopération internationale	15	23 mars 1992
Université du Québec à Montréal		
Pr Dan O'Meara Département de sciences politiques	15	23 mars 1992
Université McGill		
Pr John Shingler Département de sciences politiques	15	23 mars 1992
Université de Toronto		
Pr Gerry Helleiner Département d'économie	6	27 novembre 1991

Demande de réponse du Gouvernement

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer dans les 150 jours une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité du développement et des droits de la personne (fascicules n^{os} 1, 6, 7, 14, 15, 17, 20, 21, 23, 24 et 25) est déposé.

Respectueusement soumis,

JOHN BOSLEY, C.P., DÉPUTÉ
Président

WALTER MCLEAN, C.P., DÉPUTÉ
Président
Sous-comité du développement et des droits de la personne